ZUM PROBLEM DER REGIERBARKEIT IN DER FREIHEITLICHEN DEMOKRATIE

Dietrich Scheiffele

1979

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535722_0029

ZUM PROBLEM DER REGIERBARKEIT
IN DER
FREIHEITLICHEN DEMOKRATIE

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades doctor rerum politicarum
(Dr.rer.pol.)
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

vorgelegt von
Dietrich Scheiffele

München 1979

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Prof. Dr. Heinz Laufer

Korreferent: Prof. Dr. Dieter Grosser

Promotionsabschlußberatung am 23. Juli 1979

tuduv-Verlags GmbH, 8000 München 2
Gabelsbergerstraße 15, Tel 2 80 90 95

Für Siglinde

		Seite
EINFÜHRUNG		7
1. Kapitel:	DIE REGIERBARKEITSPROBLEMATIK IN DER ZEITGENÖSSISCHEN DEUTSCHEN POLITIKWISSENSCHAFT	25
1.1.	Wilhelm Hennis: "Zur Begründung der Fragestellung"	26
1.2.	Wilhelm Hennis: "Parteienstruktur und Regierbarkeit"	37
1.3.	Theodor Schieder: Die historische Dimension	61
1.4.	Gerd-Klaus Kaltenbrunner: Der überforderte schwache Staat	72
1.5.	Ulrich Matz: Zum Problem der Staatsziele	75
1.6.	Das Problem der Staatsaufgaben (Kurt Eichenberger) und der staatlichen Planung (Friedrich H. Tenbruck)	85
1.7.	Peter Graf Kielmansegg: "Demokratieprinzip und Regierbarkeit"	95
1.8.	Bernd Guggenberger: Die Legitimitätsproblematik und ökonomische Restriktionen der Regierbarkeit	1o3
1.9.	Joachim Starbatty: Wirtschaftskrise und Regierbarkeit	123
1.1O.	Ulrich Scheuner und Hans-Peter Schwarz: Regierbarkeit im internationalen Kontext	13o

		Seite
2. Kapitel:	AUSWERTUNG DER ZEITGENÖSSISCHEN WISSENSCHAFTLICHEN DISKUSSION UND VERSUCH EINER VORLÄUFIGEN BEGRIFFSKLÄRUNG	15o
2.1.	Aus der Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Literatur gewonnene Definitionsansätze des Begriffs "Unregierbarkeit"	151
2.2.	Eine Arbeitsdefinition	167
3. Kapitel:	FALLBEISPIELE IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	171
3.1.	Die Ausgangslage: Der erfolgreiche Wiederaufbau	172
3.2.	Frühe Kritiker der Wohlstandseuphorie	174
3.3.	Das Ende der Regierungszeit Adenauers	184
3.4.	Die Wirtschaftskrise 1966/67	194
3.5.	Die umstrittene Lösung der Krise: Die große Koalition	2o7
3.6.	Die Protestbewegung	217
3.7.	Die "inneren Reformen"	225
3.8.	Zu einigen Symptomen der Unregierbarkeit	24o
3.8.1.	Das Problem der politischen Planung	24o
3.8.2.	Das Unvermögen der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung	245
3.8.3.	Bürgerinitiativen als Problem der Unregierbarkeit?	249
3.8.4.	Terrorismus	253

		Seite
4. Kapitel:	REGIEREN UND WANDEL DES REGIERENS	256
4.1.	Die deutsche, englische und französische Bedeutung von "regieren" bzw. "Regierung"	256
4.2.	Die Begriffe "regieren" und "Regierung" in der deutschen Staats- und Politikwissenschaft	263
4.2.1.	Rudolf SMEND	263
4.2.2.	Georg JELLINEK	264
4.2.3.	Theodor MAUNZ	265
4.2.4.	Konrad HESSE	266
4.2.5.	Heinz LAUFER	269
4.2.6.	Thomas ELLWEIN	27o
4.2.7.	Karl LOEWENSTEIN	278
4.3.	Wandlungen der Begriffe "regieren" und "Regierung"	284
4.3.1.	Der neue Charakter des Regierens	287
4.3.2.	Der Wandel der Richtlinienkompetenz	29o
4.3.3.	Der Wandel des staatsrechtlichen Begriffs "Regierung"	294
4.3.4.	Die ungeheuere Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben	298
4.3.5.	Bemerkungen zum "Leviathan-Modell"	3o3
4.3.6.	Bemerkungen zum "Dienstleistungsmodell"	3o5
4.3.7.	Der Ruf des Bürgers nach dem Staat	3o9

		Seite
5. Kapitel:	THEORETISCHE ANSÄTZE ZUM PROBLEM REGIERBARKEIT	313
5.1.	Überprüfung der Arbeitsdefinition und Versuch einer Begriffsbestimmung von Regierbarkeit	314
5.1.1.	Überprüfung der "Arbeitsdefinition" anhand der Ergebnisse der Fallbeispiele	314
5.1.2.	Ergänzungen zur "Arbeitsdefinition"	32o
5.1.3.	Versuch einer Begriffsbestimmung von Regierbarkeit	325
5.2.	Systemtheoretische Überlegungen	331
5.2.1.	Allgemeine systemtheoretische Ansätze: PARSONS und LUHMANN	335
5.2.2.	Versuche der "Anwendung" der Systemtheorie auf das politische System: Bedingungen für die Stabilität eines politischen Systems	342
5.2.2.1.	David EASTON	343
5.2.2.2.	Comparative Politics: Gabriel A. ALMOND und Harry ECKSTEIN	346
5.2.2.3.	Niklas LUHMANN	351
5.2.2.4.	Karl DEUTSCH	356
5.2.2.5.	Heinrich BUSSHOFF	362
5.2.3.	Systemtheorie und Regierbarkeitsproblematik. Bedingungen der Regierbarkeit	363

		Seite
5.3.	Die Regierbarkeitsproblematik unter dem Blickwinkel der Ziel-Mittel-Beziehung	372
5 3.1.	Zum "Zielsystem" des politisch-administrativen Systems	373
5.3.2.	Zielkonflikte und Mittel zur Zielerreichung	38o
5.4.	Zu den möglichen Ursachen einer Unregierbarkeit	387
SCHLUSSWORT		4o4
VERWENDETE LITERATUR		4o8

Du räumst dem Staate denn doch zu viel Gewalt ein.Er darf nicht fordern,was er nicht erzwingen kann.Was aber die Liebe gibt und der Geist,das läßt sich nicht erzwingen.Das laß er unangetastet, oder man nehme sein Gesetz und schlag es an den Pranger!Beim Himmel!der weiß nicht,was er sündigt, der den Staat zur Sittenschule machen will.Immerhin hat das den Staat zur Hölle gemacht,daß ihn der Mensch zu seinem Himmel machen wollte.
Die rauhe Hülse um den Kern des Lebens und nichts weiter ist der Staat.Er ist die Mauer um den Garten menschlicher Früchte und Blumen.

Hölderlins Hyperion
(Reclam Nr.559,S.35)

EINFÜHRUNG

Anläßlich der Entführung von Hanns Martin Schleyer demonstrierten am 15.9.1977 die Vertreter aller Fraktionen im Deutschen Bundestag Geschlossenheit in der Verteidigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die Rede des Bundeskanzlers Helmut Schmidt gipfelte in den Worten: "Der Staat, den sie (die Terroristen, der Verf.) für ohnmächtig halten, den sie zu unterminieren trachten, dieser Staat ist keineswegs ohnmächtig. Er wird am Ende den Terrorismus besiegen, weil die breitesten Massen unseres Volkes den Terrorismus verabscheuen." Und im weiteren Verlauf seiner Rede beschwört er die Terroristen: "Sie wollen die Funktionstüchtigkeit unseres demokratischen Gemeinwesens unmöglich machen, sie wollen demokratische Politik schlechthin unmöglich machen. Sie irren sich: Niemand im Bundestag, der die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht verteidigen wird. Die Arbeit in unserem Land geht weiter, die Arbeit des Parlaments und der Regierung geht weiter ... Wir werden uns von den Terroristen keine Vernachlässigung unserer Aufgaben, keine Untätigkeit aufzwingen lassen."[1)]

Am 25.7.1978 legt Innenminister Baum den Verfassungsschutzbericht für 1977 vor. Er äußert dazu im Fernsehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung sei 1977 zu keinem Zeitpunkt in Gefahr gewesen. Franz Heubl versichert am 30.10.1978 im Fernsehen auf die Frage, ob am Wort der Unregierbarkeit, das in Bonn wegen der umgekehrten Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat umginge, etwas Wahres dran sei: Das stimmt nicht, denn wir haben eine starke Demokratie.[2)]

---

1) Bandaufzeichnung des Verfassers von der Bundestagsdebatte vom 15.9.1977
2) Zitat sinngemäß.

Isabel Mühlfenzl formuliert am 26.5.1978 im ARD-Fernsehen anläßlich einer Analyse des internationalen Finanzsystems: "Der Eurogeldmarkt ist unregierbar, weil er sich jeder staatlichen Kontrolle entzieht." Nach der Kündigung des Staatsvertrages des Norddeutschen Rundfunks strahlt das Fernsehen am 14.6.1978 eine Sendung mit dem Schlagwort aus: NDR - Der unregierbare Sender.

In den Vereinigten Staaten, aber auch bereits in der Bundesrepublik, wird die Unregierbarkeit der modernen Großstädte beklagt. Hans Koschnik äußert sich als Oberbürgermeister von Bremen öffentlich über den Wandel der Stadtkultur.[1] Der Erste Bürgermeister von Hamburg, Hans-Ulrich Klose, spricht 1975 vor der Evangelischen Akademie in Tutzing über "Die Unregierbarkeit der Städte". Rudi Arndt schrieb das Buch: "Die regierbare Stadt" (1975) und begründet darin, "warum die Menschen ihre Stadt zurückgewinnen müssen".

Bei der Thyssen-Stiftung wurde ein wissenschaftlicher Arbeitskreis eingerichtet, der sich den Problemen der Regierbarkeit freiheitlich-westlicher Industriegesellschaften annehmen soll. Aus dessen Arbeit ist bereits eine erste Veröffentlichung hervorgegangen, auf die wir uns in dieser Untersuchung stützen konnten.[2] Über diesen Arbeitskreis berichtete Arnulf Baring in einem Aufsatz in der Süddeutschen Zeitung (24.4.1975, Nr.117) mit dem Titel: "Werden wir wirklich unregierbar?" Die Deutsche Sektion des Internationalen

---

1) z.B. Koschnik, Hans: Politics and Urban Change, in: Rose Richard: The Management of urban change in Britain and Germany, London 1974

2) Vgl. Hennis, Wilhelm, Kielmansegg, Peter Graf, Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematisierung, Band I, (Band II folgt 1980), Stuttgart 1977

Instituts für Verwaltungswissenschaften führte im Juni 1976 in Hamburg eine Fachtagung durch unter dem Titel: Regierbarkeit?, Dezentralisierung? Entstaatlichung?
Das Buch "Kurskorrektur" (1973) von Karl Steinbuch fand große Beachtung. Helmut Schelsky veröffentlichte einen Aufsatz mit dem Thema: "Ein Schlagwort entsteht: "Unregierbarkeit".[1]" Er schildert darin die derzeitige wissenschaftliche und politische Diskussion und schreibt: "Das Schlagwort "Unregierbarkeit des (westlichen) Staates" soll eine Fülle widersprüchlicher politischer Entwicklungen überdachen, die sachlich sehr verschiedenartig und wissenschaftlich schwierig zu fassen sind."[2] Seiner Meinung gibt es drei Ursachen einer potentiellen Unregierbarkeit: Erstens "rabiate Minderheiten, die ihre technischen Chancen ausspielen", zweitens Widerspruch zwischen wirtschaftlicher Potenz und wachsenden Sozialansprüchen und drittens die "Legitimitätskrise".[3] Schelsky weist aber auch darauf hin, daß sich der Begriff "Unregierbarkeit" zu einem politischen Schlagwort entwickle, um Versagen der Regierenden zu verschleiern und um den politischen Gegner im Wahlkampf zu schädigen.[4]

Schließlich sei das Buch von Jürgen Eick erwähnt: "Das Regime der Ohnmächtigen" (Frankfurt 1976). Er gibt darin das ganze Kaleidoskop der Probleme des modernen Staates wieder. Seiner Ansicht hat die Ohnmacht viele Quellen: eine verfehlte Bildungspolitik, die Überbürokratie, die Erpressbarkeit durch Streiks und Interessengruppen, die Macht der Gewerkschaften, die Rohstoffabhängigkeit, die wirtschaftlichen Kri-

---

1) Schelsky, Helmut: Ein Schlagwort entsteht: "Unregierbarkeit", in ders.: Der selbständige und der betreute Mensch, Stuttgart 1976
2) Ebd. S.159
3) Vgl. ebd. S.160
4) Vgl. ebd. S.160 f.

sen, die Maßlosigkeit der Ansprüche, die zu vielen Staatseingriffe in die Wirtschaft u.a..

Diese vielfältigen Probleme freiheitlicher Demokratien und die politische und wissenschaftliche Diskussion darüber haben uns veranlaßt, das Problem der Regierbarkeit zu untersuchen. Aus der Diskussion der letzten Jahre ist aber auch ersichtlich geworden, wie wichtig gerade hier eine Begriffsklärung ist. Zu oft werden alle modernen Probleme der Regierenden und der freiheitlichen Demokratie in den großen Topf der "Regierbarkeits-Problematik" geworfen. Klar ist aber auch geworden, wie schwierig eine Begriffsbestimmung sein muß.

Die Phänomene, die wir mit der Regierbarkeits-Problematik in Verbindung bringen, sind ganz verschiedener Art. Ohne der späteren Begriffsbestimmung vorzugreifen, wollen wir wichtige Themen kurz andeuten:

Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland gehört zu den stabilsten und die deutsche Wirtschaft zu den gesündesten der Welt. Dennoch finden diese Tatsachen nicht ihren Ausdruck in Zuversicht und Identifizierung, sondern in einer wachsenden Kritikhaltung, Bürokratieverdrossenheit, Gehorsamsverweigerung und der Sorge, daß der Staat mit den gegenwärtigen und zukünftigen Problemen kaum fertig werden wird.
Daß die ins Übermaß gestiegenen Staatsaufgaben und die immer mehr gestiegenen Erwartungen sich gegenseitig bedingt haben, wird dabei oft zu wenig berücksichtigt.

Dieses psychologische Phänomen ist nicht zufällig: Seit Ende der sechziger Jahre, also seit etwa der Wirtschaftskrise von 1966/67 und nach Abebben des "kalten Krieges", sind eine Reihe von Erscheinungen sichtbar geworden, die die Frage

nach der Regierbarkeit des parlamentarischen Systems aufwerfen mußten, d.h. die Frage, ob dieses Regierungssystem die politische Existenzweise eines Volkes so zu ordnen, zu regeln und zu steuern in der Lage ist, um den gegenwärtigen und zukünftigen Problemen sinnvoll zu begegnen, oder ob diese politische Existenzweise vielleicht gar nicht mehr nach demokratischen Zielen lenkbar ist.

Die wohl sichtbarste der Erscheinungen, die die Regierbarkeit in Zweifel treten ließen, war die zeitweilige Ohnmacht der auf der Keynes'schen Theorie basierenden Wirtschaftspolitik mit den Instrumenten der Globalsteuerung. Karl Schiller konnte die Überzeugung vertreten, die deutsche Wirtschaft sei durch wirtschaftspolitische Maßnahmen aus der 66/67er Krise herausgekommen. Bereits die darauffolgenden Jahre ließen aber neue Zweifel an der Wirksamkeit der Globalsteuerung aufkommen.

Eine weitere Erscheinung waren die Studentenunruhen von 1968/69 mit der davon ausgelösten Krise der politischen Institutionen. Die politischen Mandatsträger schienen unvorbereitet einer unregierbaren Situation gegenüberzustehen. Umlenkung der Impulse auf den universitären Bereich, wachsende Mißbilligung der Bevölkerung und die spätere neue Wirtschaftskrise von 1973, weniger ein zielgerichtetes Regierungshandeln, hielten die Auswirkungen auf das politische System in Grenzen. Zum weiteren Umkreis dieser Probleme könnte das Scheitern der Reformpolitik, insbesondere der Bildungsreform, gezählt werden.

Eine weitere Erscheinung, die Anlaß gibt, die Regierbarkeit anzuzweifeln, ergab sich aus den Schwierigkeiten, die unmittelbare Lebensumwelt zu gestalten. Man spricht bereits

von der Unregierbarkeit der Städte. Umweltschutz, Raumordnung und Landesplanung erscheinen als unentwirrbares Gestrüpp, da Fehlentwicklungen vergangener Jahrzehnte nicht mehr rückgängig gemacht werden können, die Ziele sich allenthalben als Leerformeln erweisen, die Richtwerte unrealistisch sind und die Pläne meist nicht durchgesetzt werden können.

Eine weitere Erscheinung ist die Ohnmacht des Regierungssystems gegenüber terroristischen Erpressungen. Inhaftierte müssen freigegeben werden, Schauprozesse geben die rechtsprechende Gewalt der Lächerlichkeit preis. Dazu kommt die Verunsicherung der Sicherheitskräfte dadurch, daß sie öffentlich zur Diskussion gestellt werden.

Fragen nach der Regierbarkeit entstanden auch mit dem Auftreten von Bürgerinitiativen. Sie werden bei vielen Problemen aktiv, die den Bürgern auf den Nägeln brennen. In Brokdorf und Wyhl drohte Regierungshandeln ad absurdum geführt zu werden. Gerichte treffen quasi-politische Entscheidungen. Einher geht der Legitimitätsverlust der Parteien. Das Vertrauen zu ihnen beginnt zu schwinden.

Weitere Probleme ergeben sich aus den Spielregeln der Verfassung. Markantes Beispiel dafür ist die Vetoposition des Bundesrates durch die derzeitige Stimmenmehrheit der CDU/CSU. Die Koalitionsparteien können sich oft nur damit behelfen, zusammengehörende Gesetzespakete zu zerteilen, um wenigstens Bruchstücke durch den Gesetzgebungsprozeß zu bringen.

Diese Aufzählung sei mit der Abhängigkeit des Regierungshandelns von ökonomischer Macht und der Macht organisierter Gruppen vorläufig abgeschlossen. Die staatlichen Organe

sind einerseits angewiesen auf die Information und Mitarbeit dieser Interessengruppen. Andererseits bedeutet es Einfluß demokratisch nicht legitimierter Gruppen auf Regierungshandeln und oft auch Erpressbarkeit dort, wo die Durchsetzung politischen Willens vom Wohlverhalten solcher Interessengruppen abhängig ist. Dieses Interessengeflecht kann sich zu einem solchen Gestrüpp verdichten, daß von Regierbarkeit kaum noch gesprochen werden kann.

Geht es bei den Interessenverbänden um unerwünschte Einflußnahme und Blockierung staatlicher Aktivitäten, so kommt bei multinationalen Unternehmungen ein weiterer Aspekt hinzu: es ist dies die unkontrollierbare ökonomische Machtausübung. Es wäre falsch, diesen Konzernen prinzipiell ein verwerfliches Verhalten zu unterstellen, sind doch auch sie vom Wohlwollen ihrer Kunden abhängig. Aber es besteht dennoch eine Erpressbarkeit der nationalen Regierungen: Sie können mit dem Abzug von Arbeitsplätzen drohen und durch ihre weltweiten Möglichkeiten eine Eigenmächtigkeit in die Waagschale werfen, der der nationale Staat nur wenig entgegenzusetzen hat. So beispielsweise in ihrer Preispolitik, die die Kontrolle der staatlichen Autoritäten über die Inflation in Frage stellt. Kann man da noch von Regierbarkeit sprechen?

Die Legitimitätsprobleme und die beispielhaft aufgeführten Erscheinungen der Gegenwart stellen einen Widerspruch zwischen dem Ziel eines wie auch immer definierten "gut geordneten Gemeinwesens", mit dem sich die Bürger identifizieren, und der Realität dar. Sind es unvermeidliche Erscheinungen der geschichtlichen Dynamik? Werden politische Systeme zwangsläufig mehr und mehr unregierbar?

Im ersten Kapitel werden Ergebnisse der derzeitigen deutschen Politikwissenschaft[1] dargestellt und kritisch gewürdigt. Es stellte sich die Frage, ob man diese Darstellung Autoren- oder Problem-bezogen durchführen soll. Wir haben uns zur Autoren-bezogenen Darstellung entschlossen, um die Geschlossenheit der einzelnen Ansätze zur Geltung zu bringen. Eine Problem-bezogene Aufarbeitung hätte die einzelnen Beiträge u.E. unangemessen zerrissen, zumal eine Reihe von Autoren eine Geschlossenheit zwischen Begriffsbestimmung, Bedingungen und Ursachen der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit versuchen. Wir glauben, eine Autoren-bezogene Darstellung auch deshalb rechtfertigen zu können, da sich die meisten Autoren unterschiedlichen Aspekten der Regierbarkeitsproblematik zuwenden. Doch wird auch insofern einer Problem-bezogenen Darstellung entsprochen, als die Ergebnisse der betrachteten Autoren im zweiten Kapitel zusammengeführt werden.

Dieses erste Kapitel soll einerseits einen Überblick über die derzeitige relevante Literatur zum Thema Regierbarkeit vermitteln, andererseits sollen mit ihrer Hilfe die vielschichtigen Aspekte der Regierbarkeit ausgebreitet werden. Wir können dafür in späteren Kapiteln Einzelheiten kürzer halten. Die einzelnen Ansätze werden kritisch gewürdigt und nach zwei Fragestellungen untersucht:

1. Welche Beiträge liefern sie für das Problem der Begriffsbestimmung?
2. Welche Beiträge liefern sie bezüglich Bedingungen, Ursachen, Faktoren einer Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit?

Dadurch soll bloßes Referieren vermieden werden.

---

1) Die Gründe für diese Einschränkung der Literatur finden sich am Ende dieser Einleitung.

Im zweiten Kapitel erfolgt eine Auswertung der wissenschaftlichen Diskussion aus dem ersten Kapitel und eine Zusammenführung der Ergebnisse insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Bestimmung des Begriffs "Regierbarkeit". Zwölf Definitionsansätze für "Unregierbarkeit" bilden den Schwerpunkt des Kapitels. Am Ende steht unsere "Arbeitsdefinition" für "Regierbarkeit", ausgedrückt in sieben Kriterien.

Wie bereits an früherer Stelle vermerkt, sehen wir das Problem der Begriffsklärung als wesentlich für die Auseinandersetzung mit "Regierbarkeit" an. Deshalb zieht sich die immer erneute Fassung des Begriffs wie ein roter Faden durch die gesamte Untersuchung. Die erwähnten sieben Kriterien der "Regierbarkeit" spielen die Rolle von "Diagnosekriterien", mit deren Hilfe man politische Systeme oder auch Situationen als regierbar oder unregierbar bezeichnen kann. Doch sei betont: diese "Arbeitsdefinition" ist nur eine vorläufige Begriffsbestimmung von Regierbarkeit.

Das dritte Kapitel behandelt eine Reihe von "Fallbeispielen" aus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Sie sollen erstens beispielhaft das Entstehen einer "Regierbarkeits-Problematik" vor Augen führen. Sie sind ausgewählt worden mit Hilfe der Kriterien unserer "Arbeitsdefinition" von Regierbarkeit. Das bedeutet: In diesen Fällen ist die Regierbarkeit problematisierbar oder: die sieben Kriterien legen für die geschilderten Situationen die "Unregierbarkeits-Vermutung" nahe.

Zweitens soll in den Fallbeispielen untersucht werden, inwieweit die Kriterien der Arbeitsdefinition für Regierbar-

keit verletzt sind oder nicht. Es handelt sich also um einen Vergleich der historischen Wirklichkeit mit unserer erarbeiteten Vorstellung von Regierbarkeit. Aus diesem Vergleich soll eine Aussage abgeleitet werden können, ob die betreffende Situation regierbar war oder nicht. Um es vorweg zu nehmen: In keinem der Fallbeispiele mußte das politische System der Bundesrepublik in seiner Gesamtheit als unregierbar bezeichnet werden, doch es gab in diesen Fallbeispielen Symptome von Unregierbarkeit, die zwar eine kritische Schwelle nicht überschritten, die aber dennoch ein hohes Risiko in sich bargen.

Drittens sollen die Fallbeispiele einen Bezug zur politischen Wirklichkeit herstellen, sollen also,zusammen mit den breiten Ausführungen des ersten Kapitels, die Abhandlung der Regierbarkeitsproblematik mit Inhalt und Leben füllen und Material ausbreiten.

Viertens soll die Arbeitsdefinition in den Fallbeispielen veranschaulicht und einer Bewährung ausgesetzt werden. Im fünften, theoretischen Kapitel wird dann zu fragen sein, ob diese Arbeitsdefinition ein brauchbares Instrument war. Wir müssen dann nämlich prüfen, ob ihre sieben Kriterien zur Untersuchung der Regierbarkeits-Problematik geeignet sind.

Die Fallbeispiele haben nicht die Funktion, irgendwelche Hypothesen über vermutete Gesetzmäßigkeiten zu verifizieren. Dafür sind die Fallbeispiele zu gering an Zahl. Außerdem ist, bezieht man sich auf Karl R. Popper,[1] eine Verifizierung durch Fallbeispiele prinzipiell ausgeschlossen. Allenfalls der "Bewährungsgrad" (Popper) einer Hypothese

---

1) Vgl. Popper, Karl R.: Logik der Forschung, 2.Aufl., Tübingen 1966, z.B. S.198 ff.

könnte durch Fallbeispiele erhöht werden.[1] Doch geht es uns hier weder um die Verifizierung noch um die Bewährung von Hypothesen. Im Sinne einer Theoriebildung verfolgen die Fallbeispiele also einen sehr bescheidenen Zweck.

Im vierten Kapitel wird der Überzeugung Rechnung getragen, daß man nicht umhin kommt, "Regierbarkeit" auch mit "Regieren" in Zusammenhang zu bringen. Dazu wird der Begriff des "Regierens" in der deutschen Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft untersucht. Es ergibt sich, daß der Begriff des "Regierens" im Laufe der Geschichte einem starken Wandel unterworfen war und daß sich dementsprechend auch die Vorstellung von "Regierbarkeit" wandeln muß. Zum Vergleich werden die entsprechenden Begriffe der angelsächsischen und französischen Terminologie herangezogen.

Zu Beginn des fünften Kapitels wird die "Arbeitsdefinition" für Regierbarkeit nach den Erfahrungen mit den Fallbeispielen auf Vollständigkeit und Brauchbarkeit geprüft und modifiziert. Schließlich wird eine erneute Begriffsbestimmung aus den drei erarbeiteten Quellen entwickelt: aus der Analyse der zeitgenössischen Literatur, aus den Fallbeispielen und aus der Auseinandersetzung mit dem Begriff "Regieren" und dessen Wandel.

Das fünfte Kapitel hat aber darüberhinaus das Anliegen, Zusammenhänge, Gesetzmäßigkeiten, Erklärungsmöglichkeiten zu untersuchen. Zunächst wird nach Funktionen, die die Regierbarkeit erhalten, nach Faktoren, die die Regierbarkeit günstig beeinflussen und nach Bedingungen für Regierbarkeit ge-

---

1) Freilich könnte nach Popper eine Hypothese durch ein einziges Fallbeispiel falsifiziert werden.

fragt. Diese funktionalistische Betrachtungsweise [1] erlaubt es, einige moderne sozialwissenschaftliche Ansätze für unsere Untersuchung nutzbar zu machen: systemtheoretische Modelle, die Comparative Politics und die Kybernetik.

Obwohl systemtheoretische Ansätze nutzbar gemacht werden, lassen wir uns nicht in das Lager derer drängen, die die funktionale Betrachtungsweise als "Königsweg" der modernen Sozialwissenschaften auffassen. Wir fragen in diesem Kapitel nämlich auch nach kausalgesetzlichen Zusammenhängen, nach Ursachen und Wirkungen, nach "Wenn-Dann"-Beziehungen.[2] Dies bedeutet auf unsere Untersuchung bezogen: Welches sind die Ursachen für eine potentielle Unregierbarkeit? Wenn wir auch die Problematik der "ceteris paribus"-Klausel nicht verkennen, halten wir dennoch eine solche Analyse für unverzichtbar, ermöglicht sie doch das, was Luhmann in seiner "soziologischen Aufklärung" nicht müde wird zu beschreiben: "Reduktion von Komplexität". Die Regierbarkeits-Problematik kann vorzüglich die u.E. notwendige Synthese beider Ansätze zur Geltung bringen: Der funktionalistische Ansatz fragt nach den Bedingungen für die Aufrechterhaltung der Regierbarkeit, erklärt aber nicht eigentlich Regierbarkeit. Der Kausalgesetze suchende Ansatz betrachtet die Kehrseite. Er fragt nämlich nach den Ursachen der Unregierbarkeit, sucht sie zu erklären. Die weitere Frage muß dann lauten: Was kann man tun, um Regierbarkeit wieder herzustellen?

---

1) Zur Diskussion funktionaler Theorieansätze vgl. Schmid, Günther: Funktionsanalyse und politische Theorie, Düsseldorf 1974. Und Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung, Köln und Opladen 1970

2) Zur Auseinandersetzung zwischen funktionalen Ansätzen und solchen, die nach Kausalzusammenhängen suchen, vgl. z.B. Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung, Köln und Opladen 1970 ,S.128 ff

seits der ein Regieren nicht mehr möglich ist. Wir tun dies, weil wir uns sonst mit der Flut der nahezu gesamten politikwissenschaftlichen Literatur, von den Klassikern bis heute, auseinandersetzen müßten. Denn eine Vielzahl dieser Schriften befaßt sich direkt oder indirekt mit Problemen des Regierens.

Außer Ansatz bleiben auch Schriften, die sich allgemein mit Problemen der heutigen Zivilisation auseinandersetzen, wie mit den Nachteilen und Grenzen des Wachstums, der "Technostruktur" (Galbraith), den Problemen des Parlamentarismus und des Wohlfahrtsstaates, der Krise des Spätkapitalismus, der Verbandsforschung und der politischen Planung.

Diese Abgrenzung gilt nur prinzipiell, da wir im Verlaufe der Argumentation neben Werken, die sich ausdrücklich mit Regierbarkeit befassen, doch eine ganze Reihe von weiteren Denkansätzen nutzbar zu machen versuchen. Selbstverständlich mußten sich die "Fallbeispiele" auf entsprechende Quellen stützen.

c) Im Prinzip schließen wir die gewaltige Menge angelsächsischer Literatur aus, die direkt oder indirekt mit Regierbarkeit in Zusammenhang gebracht werden könnte. Ausgelöst von den Problemen überdimensionierter Großstädte und der Rassenunruhe, haben in den Vereinigten Staaten solche Überlegungen eine lange Tradition. Doch sind u.E. die Unterschiede in den gesellschaftlichen Bedingungen und der politischen Kultur zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik derart groß, daß eine Übertragung wissenschaftlicher Ergebnisse äußerst problematisch ist. (Zum Beispiel kann einen Vergleich Frankfurts mit New York nur anstellen, wer nicht mit eigenen Augen Harlem gesehen hat.)

Zu diesen Schwierigkeiten kommen die völlig verschiedenen Bedeutungen der Begriffe, wie z.B. des Regierungsbegriffs. Wie soll man etwa unter einen Begriff bringen, was man in Europa und Amerika unter "Regierbarkeit" bzw. "Governability" versteht? Schließlich kommt hinzu, daß, strebt man wissenschaftliche Rechtschaffenheit an, ein Überblick über die amerikanische Literatur, wenn überhaupt, nur an Ort und Stelle beschafft werden kann. Wir stützen uns somit im Prinzip auf deutschsprachige Literatur.[1)]

Das Prinzip, angelsächsische Literatur auszuschließen, wird jedoch häufig durchbrochen. Einmal durch die Berücksichtigung von Richard Rose, Glasgow, der in Großbritannien maßgeblich über die Probleme "UNGOVERNABILITY" und "OVERLOAD" gearbeitet hat. Er wird zum Teil in den von uns analysierten Arbeiten der zeitgenössischen deutschen Politikwissenschaft (z.B. Wilhelm Hennis) erwähnt, zum anderen Teil in

---

1) Die Bedenken, die uns zur Ausgrenzung der angelsächsischen Literatur veranlaßt haben, gelten in vermindertem Maße auch für die internationale "Trilateral Commission", die beauftragt ist, gemeinsame Probleme der Vereinigten Staaten, Westeuropas und Japans zu untersuchen. Der in dieser Kommission die amerikanische Wissenschaft vertretende Harvard-Professor Samuel P. Huntington berichtete z.B. 1975 vor dem "Thyssen-Arbeitskreis" über die Lage in den Vereinigten Staaten. Er sah Probleme der Regierbarkeit vor allem im Bedeutungsverlust des Präsidentenamtes und in den überzogenen Demokratievorstellungen. (Vgl. Baring, Arnulf: Werden wir wirklich unregierbar?, Süddeutsche Zeitung Nr. 117 vom 24.4.1975)
Michel Crozier von der Sorbonne beurteilte in einem Bericht an diese Kommission (1976) die Regierbarkeit Frankreichs wegen der großen Spannungen zwischen den gesellschaftlichen Gruppen äußerst pessimistisch. (Vgl. Scheuch, Erwin: Is Germany becoming ungovernable?, hrsg. vom Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow 1977, S.11).
Neben den erwähnten Bedenken, die uns auch prinzipiell zur Ausgrenzung dieser "Kommission der Reichen" bewogen

(Fortsetzung)

unserer eigenen Argumentation. Er stimmt in seinen Ergebnissen im wesentlichen mit der deutschen Politikwissenschaft überein.[1)]

Zum zweiten wird angelsächsische Literatur verwandt mit Karl Loewenstein und vor allem mit den Arbeiten von David Easton, Gabriel Almond, Harry Eckstein, Talcott Parsons und Karl Deutsch, bei unserem Versuch nämlich, moderne wissenschaftliche Ansätze für unsere Fragestellung nutzbar zu machen.

d) Wir problematisieren das Adjektiv "freiheitlich" in unserer Themenstellung nicht weiter, es soll lediglich verkürzt ausdrücken, daß wir nach der Regierbarkeit in der freiheitlichen Demokratie westlichen Musters in hochindustrialisierten Staaten fragen. Wir befassen uns nicht mit dem möglichen Spannungsverhältnis zwischen "Regierbarkeit" und "Freiheitlichkeit" im Sinne der politischen Philosophie, auch nicht mit möglichen Konfliktbeziehungen zwischen "Regierbarkeit" und Grundrechten allgemein. Diese Problematik wird zwar angesprochen beim sog. "Dienstleistungsmodell" im vierten Kapitel, bei der Legitimitätsproblematik, beim Thema "Demokratieprinzip und Regierbarkeit" (Kielmansegg), beim Problem staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft und schließlich bei der Frage der Reformierbarkeit. (Kapitel 1 und 3).

Fortsetzung:
haben, ist festzustellen, daß deren Ergebnisse von dem von uns häufig herangezogenen Richard Rose verarbeitet sind und diese Ergebnisse sich in einem überraschenden Gleichklang mit denen deutscher Politikwissenschaftler befinden (vgl. dazu auch Schelsky, Helmut, a.a.O., S.158).

1) Vgl. Rose Richard: Governing and "Ungovernability", A Sceptical Inquiry, 1977; ders.: Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke?, 1978; beide Aufsätze hrsg. vom Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.

e) Wir unterscheiden nicht die Begriffe "Regierbarkeit" und "Verwaltbarkeit". Soweit das Problem "Verwaltbarkeit" für unsere Fragestellung relevant ist, ist es im Problem "Regierbarkeit" miteingeschlossen, denn wir sprechen von der Regierbarkeit des politisch-administrativen Systems bzw. von der Regierbarkeit der Gesellschaft durch das politisch-administrative System.[1] Damit grenzen wir gleichzeitig den speziell verwaltungswissenschaftlichen Problemkatalog aus. Wir gehen auch nicht speziell auf die Regierbarkeit bzw. Verwaltbarkeit von Gemeinden ein. Diese sicher etwas unbefriedigende Ausgrenzung findet neben der notwendigen Begrenzung der Stoffülle darin seine Rechtfertigung, daß die Verwaltungsfunktion von Bund, Ländern und Gemeinden sich ohnehin immer weniger trennen lassen.[2]

Nachdem wir nun in der Einleitung die Begründung der Fragestellung, eine kurze Aufzählung von Phänomenen, den Gang der Untersuchung und die Abgrenzung des Themas behandelt haben, sei noch ein kurzer Satz angemerkt:
Es geht uns nicht in erster Linie darum, festzustellen, ob die freiheitliche Demokratie oder ein bestimmtes politisches System oder ein spezieller Bereich daraus oder eine bestimmte Situation regierbar oder unregierbar ist. Zwar haben wir solche Aussagen bei der Untersuchung von Fallbeispielen getan, doch geht es uns im Wesentlichen darum, die "Struktur"

---

1) Zum Ergebnis, nicht zwischen "Regierbarkeit" und "Verwaltbarkeit" zu unterscheiden, kommt auch Hans Reschke, allerdings aufgrund einer anderen Argumentation. In: Reschke, Hans: Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Wagener, Frido (Hrsg.): Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bonn 1976, S. 27 ff.
2) Vgl. ebd. S.28

und die Vielschichtigkeit der Regierbarkeits-Problematik zu untersuchen.

Darüberhinaus wollen wir als theoretisches Rüstzeug Kriterien erarbeiten, die eine Diagnose von Regierbarkeit oder Unregierbarkeit erlauben bzw. vor einer drohenden Unregierbarkeit warnen. Außerdem sollen Bedingungen für Regierbarkeit und mögliche Ursachen für Unregierbarkeit zusammengetragen werden, um einen diagnostizierten Zustand erklären zu können. Das theoretische Rüstzeug soll schließlich dazu dienen können, Prognosen aufzustellen, insbesondere unregierbare Situationen vorhersehen zu können. Endlich soll dieses theoretische Rüstzeug Grundlage sein können für politische Entscheidungen, die eine unregierbare Situation vermeiden bzw. bekämpfen.

1. Kapitel: DIE REGIERBARKEITSPROBLEMATIK IN DER ZEITGENÖSSISCHEN DEUTSCHEN POLITIKWISSENSCHAFT

In diesem Kapitel sollen die Ansätze gewürdigt werden, die sich erklärtermaßen mit dem Begriff der Regierbarkeit auseinandersetzen. Wir verkennen nicht, daß sich ein Großteil der politikwissenschaftlichen Literatur mit Problemen befaßt, die direkt oder indirekt mit Regierbarkeit in Zusammenhang gebracht werden können, doch wir beschränken uns mit gutem Grund auf die Diskussion speziell des Begriffs "Regierbarkeit". Denn die ungeheure Menge der erwähnten politikwissenschaftlichen Literatur ist nicht mehr zu überblicken und zum anderen: Die Fragestellung zielt tatsächlich auf den relativ neuen Begriff "Regierbarkeit". Dieser Begriff will nämlich aussagen, daß die Probleme moderner Industriestaaten eine qualitative Schwelle zu überschreiten drohen, ab der das Regieren prinzipiell in Frage gestellt ist. Es geht also nicht darum, allgemein die rapid wachsenden Probleme der modernen Gesellschaften zu analysieren. Deshalb bleiben hier auch all jene Untersuchungen außer Ansatz, die sich allgemein mit den Problemen der Industrialisierung, der Wachstumsverlangsamung, der Umweltproblematik oder den Problemen des Wohlfahrtsstaates beschäftigen.

Hier bleiben auch noch systemtheoretische Ansätze außer Betracht, die die Steuerung und Regelung politischer Systeme zum Gegenstand haben. Man ist zwar versucht, diese Begriffe als weitgehend identisch mit "Regierbarkeit" zu sehen, doch soll die Auseinandersetzung mit der Systemtheorie an späterer Stelle erfolgen. Aus all diesen Gründen beschränken wir uns in diesem Abschnitt 1.1. auf diejenigen Ansätze, die explizit das Wort "Regierbarkeit" gebrauchen.

Es handelt sich um lediglich etwa ein halbes Dutzend Veröffentlichungen. Die aktuellste ist der von Wilhelm Hennis u.a. 1977 herausgegebene Sammelband: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1. Ein zweiter Band ist in Vorbereitung. Im folgenden sollen nun diese und eine Reihe weiterer Ansätze kritisch gewürdigt werden. Dabei soll versucht werden, Kriterien für die Diagnose einer Unregierbarkeitssituation herauszuarbeiten. Des weiteren sollen im Zuge dieser Analyse Ansätze zu einer "Theorie der Regierbarkeit" gesichtet werden. Aus der Auseinandersetzung mit den vorgefundenen Kriterien soll eine Arbeitsdefinition entwickelt werden, die nahelegt, in bestimmten zeitlichen Situationen eines politischen Systems eine "Unregierbarkeitsvermutung" anzustellen, und gegebenenfalls eine Diagnose ermöglicht, ob das politische System in dieser Situation regierbar ist oder nicht. Diese Arbeitsdefinition wird dann als Instrument für die Fallbeispiele des zweiten Kapitels dienen.
Die Auseinandersetzung mit den darüber hinausgehenden theoretischen Ansätzen soll die Grundlage bilden für die theoretischen Überlegungen des dritten Kapitels.

1.1. Wilhelm Hennis: " Zur Begründung der Fragestellung"

Wilhelm Hennis hatte bereits 1975 im Anschluß an einen Vortrag zum Thema "Legitimität - Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft" einen stichwortartigen Umriß der Regierbarkeitsthematik vorgelegt.[1)]

---

1) Der Vortrag wurde gehalten auf der Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Duisburg, Herbst 1975, und wurde samt dem Anhang "Regierbarkeit, Umrisse ihrer Problematisierung" abgedruckt in: Kielmansegg, Peter Graf: Legitimationsprobleme politischer Systeme, PVS,SH 7/1976. Die in diesem Anhang aufgeführten Stichpunkte wurden zum großen Teil durch die im
(Fortsetzung)

In dem schon erwähnten, zusammen mit Peter Graf Kielmansegg und Ulrich Matz heruasgegebenen Sammelband veröffentlichte er 1977 zwei Aufsätze zum Thema Regierbarkeit.

Im ersten begründet er die Fragestellung [1] und setzt sich mit der Klärung des Begriffs "Regierbarkeit" auseinander. Er beginnt: ""Regierbarkeit", "Unregierbarkeit", "Schwerregierbarkeit" sind die Worte nicht längst verschlissen, zu plumpen Vokabeln herabgekommen, Reizworte, die sich die Politiker an den Kopf werfen, also wissenschaftlich unbrauchbar?" [2]

Damit tritt Hennis bereits mitten in das Problem: Der Begriff "Unregierbarkeit" bedeutet eigentlich einen Zustand, den sich kaum jemand vorstellen kann, nämlich die Unmöglichkeit eines Regierungshandelns. Andrerseits aber wird dieser Begriff zum Reizwort zur Beeinflussung des Wählers. Er solle ja nicht die gegnerische Partei wählen, um nicht Unregierbarkeit zu provozieren. Oder aber der Begriff wird gebraucht als Rechtfertigung für eigenes politisches Versagen. Zu Recht drückt Hennis also sein Unbehagen beim wissenschaftlichen Gebrauch der Begriffe "Regierbarkeit", "Schwerregierbarkeit" und "Unregierbarkeit" aus. Allzu rasch wischt er dieses Unbehagen allerdings zur Seite, indem er diesen Begriffen dann eine wissenschaftliche Brauchbarkeit zugesteht,

---

Sammelband (siehe folgende Anmerkung) abgedruckten Aufsätze abgehandelt.

1) Hennis, Wilhelm: Zur Begründung der Fragestellung. In: Hennis, Wilhelm, Kielmansegg, Peter Graf, Matz, Ulrich: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band 1, Stuttgart 1977

2) ebd S. 9; im folgenden Seitenangaben im Text.

"wenn sich hinter den Worten nicht so schnell vergängliche Probleme verbergen, die durch den Begriff anschaulich gemacht werden, Sachverhalte, die trotz möglichen Unernstes des Sprachgebrauches ernst sind"(S. 9). Diese beiden Kriterien für wissenschaftliche Brauchbarkeit eines Begriffs erscheinen uns ungenügend, da Formulierungen wie "nicht so schnell vergängliche" bzw. "ernste Sachverhalte" zu unscharf sind, und es bei einem solchen Begriff doch vielmehr darauf ankäme, ihm ein ganz bestimmtes Problem eindeutig zuzuordnen.
Dennoch ist es Hennis' Verdienst, überhaupt Kriterien für die wissenschaftliche Brauchbarkeit des Begriffs "Regierbarkeit" gesucht zu haben. Und er weist auch nach, daß diese Kriterien erfüllt sind, daß nämlich die Probleme von langer Dauer sind und es sich um einen ernsten Sachverhalt handelt. Er zitiert Henry Kissinger, europäische Regierungschefs und Oberhäupter großer Städte, die von Regieren als einem "unmöglichen Geschäft" gesprochen hätten (S. 9).
Hennis hält nichts von der Umformulierung des Regierbarkeitsbegriffs als historisch-praktisches Problem in "systemtheoretische, kybernetische, kommunikationstheoretische Fachsprachen" (S. 9 f), da sie "bisher kaum je zur Klärung... der Problematik beigetragen"(10) habe. Klärung der Begriffe sei "allerdings die spezifisch wissenschaftliche Aufgabe". Dem ist voll zuzustimmen. Und was die wissenschaftliche Brauchbarkeit anlangt, so wollen wir die Kriterien Hennis' dahingehend ergänzen, daß wir eine eindeutige Bestimmung des Begriffs Regierbarkeit versuchen wollen.

Aber um Hennis gerecht zu werden: Auch er bemüht sich um eine Eingrenzung der Begriffe. Er verwendet sie (Regierbarkeit, Schwerregierbarkeit, Unregierbarkeit) "zur Kennzeichnung spezifischer Schwierigkeiten des Regierens

in Gemeinwesen vom Muster der westlichen, demokratischen Verfassungsstaaten"(S. 10). Er tut dies, um in der Folge die Probleme der Dritten Welt und der "etablierten Staaten der sozialistisch-kommunistischen Varianz" aus der Betrachtung auszuschließen. Die Dritte Welt wird ausgeschlossen, weil deren Staaten noch in den Schwierigkeiten der Staatswerdung befangen seien; die sozialistisch-kommunistischen Staaten, weil sich das Problem der Regierbarkeit nicht als Kriterium für einen Vergleich mit den freiheitlich-demokratischen Staaten eigne. Er grenzt die sozialistisch-kommunistischen Staaten also nicht aus, weil in diesen Staaten die Regierbarkeitsproblematik nicht auftrete. Dies zu behaupten ginge auch zu weit, da er an späterer Stelle unter "veränderten Rahmenbedingungen" Dinge aufzählt, die auch solche Staaten betreffen müssen. Wenn wir auch eine Untersuchung der Regierbarkeitsproblematik solcher Staaten für fruchtbar halten, so folgen wir doch Hennis, weil sich deren Regierungsprozeß derart von dem freiheitlich-westlicher Staaten unterscheidet, daß sich die davon abgeleitete Regierbarkeitsproblematik nicht in einer gemeinsamen Untersuchung vereinigen läßt.

Kritisch stehen wir aber Hennis' Regierbarkeitsbegriff gegenüber, wenn er ihn zur "Kennzeichnung spezifischer Schwierigkeiten des Regierens" verwendet (S. 10). Hier stoßen unsere Auffassungen hart aufeinander, denn u.E. geht es bei der Regierbarkeitsproblematik nicht um Schwierigkeiten beim Regieren, sondern darum, daß die Existenz des Regierungsprozesses grundsätzlich in Frage gestellt ist. Wenn also eine Situation als unregierbar bezeichnet werden muß, dann gibt es keine Schwierigkeiten beim Regieren, sondern es gibt überhaupt kein Regieren mehr.

Dieser Sachverhalt klingt auch bei Hennis an, wenn er schreibt: "Es versteht sich und sei zugegeben, daß, wer von Regierbarkeit glaubt handeln zu sollen, die Möglichkeit der Unregierbarkeit einkalkuliert." (S. 12) Hinter "Unregierbarkeit" verberge sich Anarchie.

Insgesamt "wendet" Hennis den Begriff der Regierbarkeit "mehrfach hin und her" (vgl. S. 12), bevor er sich zu einer Definition entscheidet. Er wagt ihn nur zu gebrauchen "restlos befreit von jeder Assoziation mit 'technischer Reibungslosigkeit','glatter Implementierung', zügigem 'Vollzug'". Eine solche restlose Befreiung halten wir für unmöglich, sie ist auch Hennis unmöglich. Man muß, um dies festzustellen, nur seine "geänderten Rahmenbedingungen" näher zu betrachten. Er scheint jener Kritik der Systemrechtfertigung vorbeugen zu wollen, die man der Systemtheorie entgegengebracht hat.

Nun, in gewissem Widerspruch zu seiner früheren, von uns oben kritisierten Kennzeichnung der Regierbarkeitsproblematik als "spezifische Schwierigkeiten des Regierens", möchte Hennis auch noch nicht zur Problematik hinzurechnen, daß das Regieren in demokratischen Wohlfahrtsstaaten "schwieriger und komplizierter geworden" ist (S. 12), daß die Regierungen "mit ungeheuren Erwartungen konfrontiert werden", "daß der Staat in den meisten Industriegesellschaften des Westens nahezu 40 Prozent des Sozialprodukts durch seine Kassen laufen läßt", daß der Staat "nicht unbedingt stärker, auf jeden Fall aber krisenanfälliger" geworden ist. (S. 12)

Es ist Hennis zuzustimmen, wenn er in diesem Zusammenhang

schreibt: "Aber alle bekannten Symptome der Schwäche des modernen Staates erlauben deshalb noch nicht, von möglicher Unregierbarkeit oder auch nur Schwerregierbarkeit zu sprechen." (S. 13) Denn gestiegene Probleme beim Regieren müssen nicht gleich die Unmöglichkeit zu regieren bedeuten.
Nach all dem sorgfältigen "Hin- und Herwenden" kommt Hennis schließlich zu folgender Lösung: "Die hier verwandten Begriffe bekommen einen halbwegs prägnanten Sinn erst dann, ihre Verwendung rechtfertigt sich erst, wenn man die veränderten Rahmenbedingungen miteinbezieht, in denen der moderne Staat agiert." (S. 13) Und diesbezüglich habe es "eine mit der heutigen vergleichbare Lage in der Geschichte des modernen Staates nie" gegeben. (S. 13) Damit bewegt sich Hennis also auf die Frage zu, ob sich die Verhältnisse derart geändert haben könnten, daß eine Schwelle überschritten ist, die ein Regieren unmöglich macht. So kommt er konsequenterweise zu einer Definition:

"Regierenkönnen, ein Gemeinwesen "regierbar" halten, heißt doch, in etwa Herr der Bedingungen zu sein, die das Regieren bestimmen". (S. 13)
(Unterstreichung durch den Verf.)

Diese Definition folgt auf die vorangehende Argumentation etwas unvermittelt, wir hätten eher eine schlüssige Ableitung aus dem Zentrum der Problematik, d.h. aus dem Begriff des "Regierens" erwartet. Doch erscheint es uns sinnvoll, nach den Rahmenbedingungen als gleichsam Grundvoraussetzungen des Regierens zu fragen. Zu fragen bleibt nur, ob Hennis Aufzählung der geänderten Rahmenbedingungen tatsächlich ein Regierungshandeln prinzipiell in Frage stellt.

Hennis zählt auf:

- Durch die Atombombe ist "erstmals in der Geschichte der menschlichen Gattung die Gattung selbst bedroht". Deshalb gebe es auf der Erde keinen Staat mehr, der gegenüber seinen Bürgern die Aufgabe der Schutzfunktion wahrnehmen könne. (S. 13)
- Kein Staat könne sich mehr bei der Erfüllung seiner Aufgaben territorial von der übrigen Welt abgrenzen. "Die meisten Probleme, oder jedenfalls ein immer größer werdender Teil derjenigen, die dazu beitragen, die modernen Industriegesellschaften schwer regierbar zu machen, sind importierte Probleme". (S. 14) Hennis spricht von einem "bloßen Hineingerissensein in ein allgemeines Verhängnis des Mitgefangen-Mitgehangen". (S. 14) Überhaupt beruhten alle Veränderungen der Rahmenbedingungen des Regierens im Kern auf der Aufhebung dieser Territorialität, d.h. "der möglichen Begrenzung der Probleme auf das gegebene Gebiet". (S. 14)
- Weiter gehören nach Hennis zu den Veränderungen die "ökologischen Gefährdungen, die ihrer ganzen Natur nach an Grenzen nicht haltmachen"; (S. 14)
- die weltweit unbegrenzten Möglichkeiten von Terror und Brutalität; (S. 15)
- der durch die Ölkrise sichtbar gewordene Umstand, daß "ökonomisch das Ende aller Kalkulierbarkeit gekommen ist";(S. 15)
- das Ende von Autarkie und Souveränität der Staaten und die militärische und ökonomische "Außensteuerung" der westlichen Gesellschaften. Das bedeute, daß diese Gesellschaften "nur bedingt Herr der eigenen Lage" seien; (S. 15)

- der Verlust des geistigen Zentrums, der "gewissen geistigen Individualität", eines "gewissen eigenen Staatsgedankens" eines jeden Staates;
- damit zusammenhängend könne oder müsse die absolute Freiheit und Gleichberechtigung aller Meinungen das Regieren erschweren; (S. 16)
- schließlich sieht Hennis die tiefste Veränderung der Bedingungen des Regierens "in der Veränderung des Menschen selbst" (S. 17), vor allem in der "Zerstörung aller Transzendenz und damit verbunden der Kategorie des unverfügbaren Schicksals". (S. 18) Er schreibt: "Ist der Zufall oder nicht eher das Ergebnis disziplinierten Denkens, wenn die großen modernen Denker der Politik, im Grunde bereits alle aufgeklärte Heiden, von Machiavelli bis Rousseau, sich eine staatliche Ordnung nicht vorstellen konnten ohne eine religion civile, eine bürgerliche Religion, die die Minimalbedingungen der Glaubensrequisiten statuierte, die beim Bürger garantiert sein sollten, wenn ein Gemeinwesen aufrechterhaltbar, sagen wir also: regierbar sein sollte". (S. 19)
  Wenn eine solche religion civile an Wirksamkeit verliert, dann scheint nach Hennis "die Möglichkeit des Absterbens der spezifisch abendländischen Weise des Regierens, die auf das Wort, Gespräch, Rat und Überzeugung freier Menschen abgestellt war, durchaus eine Möglichkeit zu sein". (S. 20)

"Ein Gemeinwesen "regierbar" halten, heißt doch, in etwa Herr der Bedingungen zu sein, die das Regieren bestimmen", definierte Hennis, (S. 13) und seiner Ansicht drohen die aufgezählten veränderten Rahmenbedingungen eine Unregierbarkeit auszulösen. Ist dies tatsächlich der Fall?

Wir möchten bei den von Hennis aufgezählten veränderten Rahmenbedingungen drei Gruppen unterscheiden.
Die erste Gruppe umfaßt Bedingungen, die von so allgemeiner Bedeutung sind, daß Sie nicht nur die Regierbarkeit, sondern die gesamte menschliche Kultur gefährden. Dazu gehören die Gefahr der Selbstvernichtung der menschlichen Gattung und die ökologischen Gefährdungen. Ohne Zweifel ist es richtig, daß, wenn die Menschheit bedroht ist, damit gleichzeitig die Regierbarkeit bedroht ist. Unbehagen verursacht es uns allerdings, diese allgemeinen Menschheitsprobleme wissenschaftlich fassbar mit der Regierbarkeitsproblematik in Zusammenhang zu bringen.
Die zweite Gruppe stellt spezifisch die Regierbarkeit in Frage: der Terror, die ökonomische Unkalkulierbarkeit, die Zerstörung der religion civile.
die dritte Gruppe geht u.E. aber von einem zu starren Verständnis von Staatsaufgaben aus: die Gefährdung der Schutzfunktion, die Aufhebung der Verantwortung für ausschließlich des eigenen Territoriums, das Ende von Autarkie und Souveränität, die "Außensteuerung" politischer Systeme, der Verlust eines "gewissen eigenen Staatsgedankens", die absolute Freiheit aller Meinungen.
Alle diese veränderten Bedingungen stellen die Erfüllung herkömmlicher Staatsaufgaben in Frage. Aber waren die Staatsaufgaben von der Durchsetzung des Gewaltmonopols bis zur Daseinsvorsorge nicht ständigem Wandel unterworfen? Und soll man, wenn einige der herkömmlichen Staatsaufgaben unerfüllbar werden und andrerseits neue hinzukommen, von Unregierbarkeit reden? Soll man beispielsweise von Unregierbarkeit sprechen, wenn nationale Regierungen mit importierten Problemen nicht mehr fertig werden, oder soll man nicht vielmehr dazu beitragen, daß diese Probleme in einem neuen interna-

tional regierbaren Verbund gelöst werden?.
Insgesamt ist aber festzuhalten, daß diese Aufzählung die Regierbarkeitsproblematik trifft und Hennis somit nach einigen tastenden und teils widersprüchlichen Versuchen eine Definition der Regierbarkeit gelungen ist, die für eine wissenschaftliche Analyse brauchbar erscheint.

Hennis fragt auch: "Was hat der moderne demokratische Staat dieser Herausforderung entgegenzusetzen"? (S. 16) Er ist sehr pessimistisch. Die Demokratie habe zwar den Menschen von vormodernen Bindungen befreit, enthalte aber selbst keinen verbindenden Gedanken, sie lebe "geistig von den Restbeständen vormoderner oder immer noch 'emanzipierender' Kräfte. (S. 16) Diese seien aber "so gut wie aufgebraucht". Der demokratische Staat unserer Tage sein im Entscheidenden, in Herz und Seele der Bürger ,"auf Sand gebaut".(S. 16) Seine Regierbarkeit hänge ab von den Fragen: "Welche Rechte konzedieren sie (seine Bürger, der Verf.) ihm, quasi als Gegenleistung zu den großen Wohlfahrtsleistungen, die sie ihm doch abverlangen? Wo ziehen sie die Grenzen seiner Wirksamkeit? Werden sie so gezogen, daß Regierbarkeit möglich bleibt?" (S. 16f)

Durch die schon erwähnte "Zerstörung aller Transzendenz" und den Verlust einer religion civile sehe es damit aber schlecht aus: "von jedem, der glaubt, auf der Seite des Fortschritts zu stehen" (S. 17), werde bestritten,"was ihm in der Tradition nie bestritten wurde: Hüter, Pfleger, Förderer der Sittlichkeit zu sein, sobald diese Kategorien über individuelle Beliebigkeiten hinausgehen".(S.17)

Man erwarte von ihm nur noch technische Dienstleistungen, bei diese Dienste transzendierenden Dingen versuche man den Staat zurückzudrängen.
Diese Erscheingungen gefährden nach Hennis die Regierbarkeit zutiefst. Er schreibt: "Nur unter der Voraussetzung der Ausklammerung jeden 'Ernstfalls', jeder Lage, in der der Staat nicht leistend, sondern fordernd an seine Bürger herantritt, kann die Sache gut gehen, selbst kleineres Versagen, enttäuschte Erwartungen, können eine 'Krisenlage' produzieren". (S. 17) Und der"Koloß der modernen Staatlichkeit stehe auf tönernen Füßen".

Hennis antwortet also nicht direkt auf die Frage "Was ist zu tun?", doch am Schluß gibt er zwei Hinweise: "Die mögliche Unregierbarkeit der Staaten und der Welt wird (durch das moderne politische Denken, der Verf.) definiert nicht als ein Ergebnis menschlichen Handelns, sondern als sozialtechnischer Defekt: der Kommunikations- oder Informationsstruktur, des 'Interaktionssystems', der sozialtechnischen Fehlsteuerung und wie die Begriffe lauten. Das in Wahrheit praktisch-geschichtliche Dilemma wird interpretiert als sozialtechnisches. Die Verwechslung menschlich-sozialer Tatbestände mit technischen Produkten - das ist der banalste Irrtum unserer Zeit ." (S. 20) Und: "Der Ansatzpunkt zur Änderung der Welt ist... immer nur menschliches Handeln". (S. 21)

Zweitens gibt es für Hennis "für die Lage, in der sich die Menschheit befindet, ... keine Kur aus einem Punkt". (S. 20) Und: "Die Komplexität des Dilemmas entzieht sich auch jeder modellartigen Erfassung, ..." (S. 20) Hennis

warnt davor, "die heutige Weltlage gar auf einzelne 'Mächte' zurückzuführen, ..."(S. 20), warnt also vor jedem Monokausalismus.

In diesem Aufsatz "Zur Begründung der Fragestellung" gibt Hennis u.E. einen wertvollen Ansatz zu einer Theorie der Regierbarkeit: Er versucht eine Klärung der Begriffe "Regierbarkeit", "Schwerregierbarkeit" und "Unregierbarkeit". Seine Definition der Begriffe ist bereits eng verknüpft mit einer wesentlichen Fragestellung, nämlich: Welche Bedingungen beeinflussen die Regierbarkeit? Der Darstellung dieser veränderten Randbedingungen widmet er sein Hauptinteresse. Jeder Zusammenhang dieser Randbedingungen mit der Regierbarkeit stellt im Grunde eine Hypothese dar, die freilich im einzelnen nicht verifiziert wird. Hennis verläßt sich hier wohl auf die Offensichtlichkeit der Zusammenhänge. Schließlich stellt er die Frage nach Lösungsmöglichkeiten, ohne sie freilich beantworten zu können.
Kritisch zu betrachten ist seine Definition der Regierbarkeit von den Randbedingungen her. U.E. bleibt das wesentliche unklar, nämlich: Was ist heute Regieren und was, davon abgeleitet, Regierbarkeit?

1.2. Wilhelm Hennis: "Parteienstruktur und Regierbarkeit"[1)]

Hatte Hennis in seinem Aufsatz "Zur Begründung der Fragestellung" den Ansatz eines theoretischen Gerüstes

---

1) Hennis, Wilhelm: Parteienstruktur und Regierbarkeit, in Hennis u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O., Stuttgart 1977

geleistet, so geht er mit diesem Aufsatz direkt auf das Zentrum des Problems Regierbarkeit zu, indem er die in seinen Augen wichtigste Einflußgröße näher untersucht: den Zusammenhang zwischen Parteienstruktur und Regierbarkeit.

Auf die Definitionsproblematik geht er nun nicht mehr ein, er setzt einen Regierbarkeitsbegriff offenbar implizit voraus bzw. beruft sich auf die im vorigen Aufsatz entwickelte Definition. Dennoch scheint er immer noch den Begriff "hin- und herzuwenden": Ein "in Grüppchen zersplittertes Parlament" sei unregierbar. (S. 151) Ein "Regime der Ordnung" wie der Bonapartismus sei "eine Form der möglichst weitgehenden Abkoppelung der pragmatischen, der 'Regierbarkeit'-Aufgaben, vor denen jedes Regime steht". (S. 151) Regierbarkeit wird also hier mit "pragmatischen Aufgaben" und Ordnung im Zusammenhang gebracht. Dies scheint im Widerspruch zu Hennis Äußerung im ersten Aufsatz zu stehen: "Nur restlos befreit von jeder Assoziation mit 'technischer Reibungslosigkeit', glatter 'Implementierung', zügigem 'Vollzug' wagen wir ihn zu gebrauchen". (S. 12) Aber genau diese Assoziation ist uns beim "Regime der Ordnung" gekommen. Wir glauben, daß man zumindest in einigen Aspekten eine Affinität zwischen Regierbarkeit und möglichst reibungslosen Vollzug nicht leugnen sollte.

An anderer Stelle sieht er "Probleme der Regierbarkeit" in Großbritannien seit Ende der sechziger Jahre und zwar im Zusammenhang mit dem Problem der Überforderung,

des "overload"[1]. (S. 165) Dann wieder bei den "Auseinandersetzungen um die Handlungsfähigkeit der Union und ihrer Ämter in den Beratungen um die US-Verfassung". (S. 166) An anderer Stelle bringt er einen "Stillstand" in der Führung der Regierungsgeschäfte in Zusammenhang mit "Unregierbarkeit".(S. 170) Dann nimmt er die "Leichtigkeit der Regierungsbildung" als Kriterium der "Regierbarkeit". (S. 181)

Insgesamt erscheint uns Hennis' begriffliche Klärung der "Regierbarkeit" unbefriedigend. Hennis entspricht nicht seinen eigenen, im vorigen Aufsatz ausgesprochenen Anforderungen, um den Begriff aus der Kategorie der "verschlissenen, wissenschaftlich unbrauchbaren Vokabeln" zu befreien (vgl. S. 9) oder zur Klärung als "spezifisch wissenschaftlicher Aufgabe" (S. 10) beizutragen. Oft könnte für "Probleme der Regierbarkeit" genausogut "Probleme des Regierens" gesetzt werden. Bei Hennis' Charakterisierung des Begriffs Regierbarkeit fehlt beinahe völlig der Aspekt, der schon in der passivistischen Wortbildung anklingt: die Gefahr nämlich, daß Regieren nicht mehr möglich ist: "daß nichts mehr geht".

Doch kommen wir nun zum Hauptanliegen dieses Aufsatzes von Hennis. Hatte er im vorigen die "veränderten Rahmenbedingungen" untersucht, so stellt er nun die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Parteienstruktur und Regierbarkeit.

---

1) Vgl. dazu die Arbeiten von Richard Rose, z.B.: The political consequences of economic overload: On the Possibility of Political Bankruptcy (zusammen mit Guy Peters, ed. by the American Political Science Association, Washington, D.C. 1977)

Er untersucht die Aufgaben und Funktionen der modernen Parteien und den Wandel der Parteienstruktur, um schließlich deren Einflüsse auf die Regierbarkeit zu betrachten.

Als erstes sind für Hennis die Parteien "die eigentlichen Schöpfer und Wandler des lebenden Verfassungsrechts der modernen Demokratie...". Er stützt sich bei dieser These auf Erich Kaufmann (S. 155) und legt sich die Frage vor, "ob die Parteien jene grundlegende, primäre, vor allem anderen schöpferisch zu meisternde Aufgabe des Verfassungslebens erfüllen, um die sie sich bis zur Mitte des vergangenen Jahrhunderts den Kopf nicht zu zerbrechen brauchten: ob sie fähig sind, ein politisches Gemeinwesen zu regieren, oder, um es im Kontext dieses Bandes auszudrücken: es "regierbar" zu halten". (S. 156)
Die Regierbarkeit eines Gemeinwesens hängt also davon ab, ob die Parteien in der Lage sind, ihre Aufgabe als Schöpfer und Wandler der Verfassung zu erfüllen und ob sie - was nach Hennis anscheinend gleichzusetzen ist - fähig sind, dieses Gemeinwesen zu regieren bzw. es "regierbar" zu halten.

Wenn wir diesem Abhängigkeitsverhältnis zustimmen, und vieles spricht dafür, dann muß die nächste Frage lauten: Erfüllen die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland diese Aufgabe?

Dieser Zusammenhang fußt aber auf zwei Annahmen, die Hennis u.E. kaum begründet bzw. stillschweigend voraussetzt. Die eine ist: Die Parteien sind "die eigentlichen Schöpfer und Wandler des lebendigen Verfassungsrechts der modernen Demokratie". (S. 155) U.E. genügen weder seine

einleitenden historischen Betrachtungen der Verfassungsentwicklungen Englands und Frankreichs (S. 150 ff) noch Zitate Erich Kaufmanns aus dem Jahre 1921, diese zugegebenermaßen plausible und doch überraschende These zu stützen. Denkt man an den Konvent von Herrenchiemsee, an den Parlamentarischen Rat, an die Rolle der Alliierten und an die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes, dann erscheint uns diese These weiterer Begründung wert. Sind die Subjekte all dieser Einwirkungen auf unser Verfassungsrecht denn tatsächlich nur die Parteien?

Die zweite Annahme ist die Identität der Aufgaben "Verfassung schöpfen und wandeln" und "ein Gemeinwesen regieren". Von der Bedeutung der Worte als auch nach dem Prinzip der Gewaltenteilungslehre sind diese Tätigkeiten verschieden. Hennis' Gleichsetzung ist nur zu verstehen, wenn man unter Regieren im weiteren Sinne das Handeln des politisch-administrativen Systems versteht oder auch mit dieser Gleichsetzung zum Ausdruck bringen will, daß die Parteien in der "Parteiendemokratie" ohnehin alle Macht, also Exekutive und Legislative, in den Händen halten. Doch läßt u.E. diese Gleichsetzung gleichwohl Zweifel offen.

Als zweites sind für Hennis die politischen Parteien Instrumente der "Willensbildung" (S. 157) d.h. Helfer der "Wählermassen", ihrer Aufgabe als "Souverän" nachzukommen. (S. 156)[1] Aber gleichzeitig sind sie die "neuen Herren": "Nicht die "Demokratie", sondern die Parteienherrschaft ist universalgeschichtlich betrachtet der eigentliche

---

1) Hennis bezieht sich hier auf M.Ostrogorski: Democracy and the Organization of Political Parties, vol.1,London 1902. Hennis würdigt besonders diesen Autor in einer Fußnote S. 157, der bis heute keine angemessene Würdigung erfahren habe.

Erbe der bis zum Beginn dieses Jahrhunderts vorwiegend monarchischen Ordnung", schreibt Hennis. (S. 157)
".. auf der Grundlage von Parteien bildet sich der politische Wille in allen modernen Staaten von China bis Kuba, von Australien bis Alaska". (S. 158)

Ergänzend zu dieser Doppelgesichtigkeit der heutigen Parteien, nämlich sowohl "Sprachrohr des mündig gewordenen Volkes" (Gerhard Leibholz, vgl. Hennis S. 158) als auch "Herrschaft" zu sein, umreißt Hennis nocheinmal die Aufgabe, "die den Parteien im 20. Jahrhundert zugefallen ist: Präsentation des für die Regierung eines Gemeinwesens erforderlichen politischen Personals, die Ausfüllung des 'Bereichs der Regierung' - kurzum jener Funktionen (personeller und inhaltlicher Art), die für die Regierbarkeit eines Gemeinwesens unerläßlich sind". (S. 159)

Halten wir fest: Die Regierbarkeit hängt nach Hennis davon ab, ob die Parteien ihre Aufgaben erfüllen oder nicht. Er geht davon aus, "daß mit der De-facto-Republikanisierung im weitesten Sinne als Demokratisierung und Parlamentarisierung in allen westlichen Demokratien die "Regierbarkeit" entscheidend vom Charakter (System und innerer Struktur) des Parteiwesens abhängt". (S. 159)
Nun müßte sich, wie wir oben bereits angesprochen haben, eine Prüfung erfolgen, inwiefern die Parteien diese Aufgaben erfüllen. Hennis stellt diese Frage: "Leisten Ostrogorskis 'disciplined and permanent parties' jene Integrations- und Leitungsfunktion, jene Verzahnung von 'Staat und Gesellschaft', die Ihnen zugefallen ist?" (S. 159)

Zunächst prüft er, welche Beiträge der bisherigen Parteiforschung nutzbar gemacht werden können. Doch er kommt zum Ergebnis, daß die Regierbarkeitsproblematik in der bisherigen Parteienforschung zu kurz gekommen ist: "Über der Frage 'Wer regiert?' - wobei der Effekt der Anworten in der vermuteten Verblüffung darüber bestand, daß es n i c h t das Volk selber sei, hat man jedoch im allgemeinen zu fragen verabsäumt, ob denn überhaupt von einem wirksamen Regieren die Rede sein könne, ob es nicht in Wahrheit oft auf nichts anderes als eine mehr rechte als schlechte "Machtverwaltung" hinausläuft".[1)] Hennis belegt diese These mit Autoren wie Robert Michels, Joseph A. Schumpeter, Carl Schmitt und Robert Dahl.

Die deutsche Parteienforschung trage also so gut wie nichts zur Regierbarkeitsproblematik bei, "kaum besser" stehe es auch um "jene parteisoziologische Literatur, die um das Problem der Typenbildung kreist". (S. 162) Anders sei es allerdings mit Manfred Hättich und Sigmund Neumann:

"Einzig jene 'Entwicklungstypologien' (M. Hättich), die bis in unsere Gegenwart hineinreichen, insbesondere Sigmund Neumanns Typus der 'demokratischen Integrationspartei' und Otto Kirchheimers 'Allerweltspartei', die schon bewußt unter dem Eindruck der problematischen Leistungsfähigkeit dieser Typen entwickelt wurden, den

---

1)Hennis, Wilhelm: Parteienstruktur ...a.a.O., S. 160. Er verweist hierbei auf das vielbeachtete Buch von Dahl, Robert A.: Who Governs? Democracy and Power in an American City, Neu Haven/London 1961; er verweist auch auf die sich "daran anschließenden endlosen Auseinandersetzungen".

modernen Menschen in die politische Ordnung a t l a r g e zu integrieren und ihn damit 'regierbar' (in einem keineswegs nur, aber auch passivischem Sinn) zu machen, sind für uns in der Tat von unmittelbarer Bedeutung. Diese Typologien knüpfen an die geschichtlichen Herausforderungen an, vor denen die Parteien oder jeweiligen Parteiensysteme standen; nur wo solche historischen Herausforderungen den Ausgangspunkt der politikwissenschaftlichen Fragestellung abgeben, können fruchtbare Ergebnisse erwartet werden".[1] (S. 162 f.)

Eine Bedeutung für seine Fragestellung spricht Hennis auch der "mit dem Namen von Ferdinand Hermens verbundenen" Wahlrechtsforschung zu (S. 163), die den "Faktor des Wahlrechts für die Regierungsfähigkeit von Parteiregimes "besonders hervorgehoben hatte. Wegen der Wichtigkeit dieses Aspektes zitieren wir Hennis im folgenden wörtlich:

"Heute sehen wir die Zusammenhänge differenzierter: Ein Zweiparteiensystem hätte sich in Weimar bei der regionalen Schwerpunktstruktur der deutschen Parteien sicher nicht ausgebildet. Es läßt sich auch fragen, ob die

---

1) Hennis bezieht sich dabei auf folgende Werke: Hättich, Manfred: Zur Typologie politischer Parteien, in: Ziebura Gilbert (Hrsg.): Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969, S. 375 ff, 407 ff. Neumann, Sigmund: Die deutschen Parteien. - Wesen und Wandel nach dem Kriege Berlin 1932 (Neuauflage unter dem Titel "Die Parteien der Weimarer Republik", Stuttgart 1965); ders.: Zum vergleichenden Studium politischer Parteien (in: Ziebura a.a.O., S. 215 ff.) Kirchheimer, Otto: Parteienstruktur und Massendemokratie in Europa (1953/54) und: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems (1965) beide in Ziebura a.a.O., S. 288 ff., 341 ff.

demokratische Mitte durch Polarisierung von Sozialdemokratie einerseits, bürgerlicher Demokratie andererseits insgesamt nicht eher geschwächt als gestärkt worden wäre.[1] Darüberhinaus zeigt das Beispiel der USA und Großbritanniens gegenwärtig allzu deutlich, daß gerade ein Zweiparteiensystem auch zur Schwächung der Regierung beitragen kann, wenn diese Polarisierung einen wesentlichen Faktor für die Unverantwortlichkeit der 'Gefälligkeitsdemokratie' und der Erpreßbarkeit durch relativ kleine Gruppen darstellt.[2] Vor allem aber war die Wahlrechtsforschung im wesentlichen immer nur auf das Parteien s y s t e m fixiert, die Prognosen für die Parteienstruktur (Tendenz zur gemäßigten Mitte) waren vage, oder sie haben sich als nur sehr bedingt haltbar erwiesen".[3]

Die Frage des Zusammenhanges zwischen Wahlrecht und Regierbarkeit ist also keineswegs eindeutig, wie es in der politischen Diskussion oft behauptet wird. Man kann auch sagen: Ein solcher etwaiger Zusammenhang ist von ganz bestimmten Bedingungen abhängig. Diese Problematik spielte eine bedeutende Rolle bei Bildung und Regierungszeit der Großen Koalition nach der "Erhard-Krise" 1966. Damals glaubten viele, eine in dieser Krise sichtbar gewordene "Unregierbarkeit" durch eine Reform des Wahlrechts ein für alle Mal bannen zu können. Es entbehrt

---

1) Hennis verweist hier in einer Fußnote auf die Würdigung der von Ferdinand A. Hermens inspirierten Schule durch Gerhard Lehmbruch und Hans Fenske, außerdem auf den neuen Ansatz der ganzen Frage bei Eberhard Schütt

2) Hennis verweist hier in einer Fußnote zum Beispiel Großbritannien auf Nevil Johnson: Die englische Krankheit, Stuttgart 1977

3) Hennis, Wilhelm: Parteienstruktur...a.a.O.S. 163 f.

nicht einer gewissen Ironie, daß diese Reform zu Ende der Großen Koalition aus wahltaktischen Gründen ad acta gelegt wurde.
Prinzipiell spricht Hennis der Wahlrechtsforschung eine Bedeutung für die Regierbarkeitsproblematik zu, wenn sie auch weniger die Parteienstruktur betreffe, der er in diesem Aufsatz die wesentliche Bedeutung für die Regierbarkeit beimißt.

Erwartungsgemäß steht die "Tradition der angelsächsischen, speziell britischen Parteiforschung" Hennis' Fragestellung am nächsten.(S. 164)"Immer sah sie die Probleme der politischen Ordnung vorwiegend aus der Perspektive der Regierung - der Regierungsweise (repräsentativ, verantwortlich, answerable) -, aber auch der schieren Leistung:[1] to get things done". (S. 164) Und bis heute bestimme die Frage nach der wirklichen Machtverteilung und "nach der verantwortlichen Regierung und damit auch dem Zusammenhang von Parteienstruktur und Regierbarkeit ... den britischen Fragehorizont".(S. 164)[2] In diesem Punkt ist Hennis nur zuzustimmen. Er schreibt weiter: "In keinem anderen Land hat man auch den sozialkulturellen Determinanten der "Führbarkeit" einer Nation soviel Aufmerksamkeit zugewandt wie in England, ...".(S. 165) In beiden Gedanken ist das Problem der Regierbarkeit eng in die Nähe von "Machtverteilung und Machtdurchsetzung" und von "Führbarkeit" gerückt worden.

---

1) Hier schreibt Hennis in einer Fußnote: "Zu dieser, der traditionell deutschen so konträren Sicht politischer Probleme vgl. Gerhard Ritter, Deutscher und britischer Parlamentarismus. - Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich, Tübingen 1962.
2) Hennis verweist dazu repräsentativ auf R. Rose: The Problem of Party Government, London 1974

Nach Hennis ist Parteienforschung seit Ende der sechziger Jahre in Großbritannien wegen der dortigen Regierbarkeitsprobleme sehr aktuell. (S. 165)[1] Neu sei die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Parteienstruktur und Regierbarkeit oder nach der "Regierungsfähigkeit der Parteien" also nicht. (S. 165)

Nach diesen Hinweisen auf die Beiträge der bisherigen Parteienforschung geht Hennis nun auf die Anworten der politischen Praxis auf solcherlei parteibedingte Unregierbarkeitserfahrungen ein. (S. 165 ff) Es sind dies gewöhnlich Bestrebungen, die Handlungsfähigkeit eines Regierungssystems zu erhalten bzw. ein Stillstand in den Regierungsgeschäften zu verhindern. Hennis schreibt dazu auch: "Das Inganghalten des 'Willensbildungsprozesses' wird .. zum Kardinalproblem moderner Politik". (S. 166) (Unterstreichung durch den Verf.)

Bereits in den "Federalist Papers" sei es um die Handlungsfähigkeit der Union und ihrer Ämter gegangen (S. 166), und die starke Stellung des Präsidenten der Vereinigten Staaten sei mit ein Ergebnis dieser Auseinandersetzungen. Die konstitutionellen Monarchien hätten ihrer Handlungsfähigkeit willen ein "Notrecht" bewahrt.(S. 167) Auch das "konstruktive Mißtrauensvotum" des Artikels 67 GG gehöre zu einer solchen Vorsorge. Um den "Fortgang des Regierungsgeschäfts" sicherzustellen, suchten die Verfassungen Ersatzlösungen wie Gesetzgebungsnotstandsverfahren oder Präsidialregimes. (S. 167) Hennis schreibt

---

1) Hennis verweist hier in einer Fußnote auf Veröffentlichungen zum Problem der Überforderung ("overload") des Regierungssystems hin: James Douglas, Samuel Brittan, Anthony King, Richard Rose.

gar: " Die Geschichte der Ausbildung des Systems der Premierministerregierung (Prime Ministerial Government) wie der 'kanzlerdemokratischen' Regierungsweise in der Bundesrepublik ist zwar nicht nur, aber auch eine Antwort auf Schwer- und Unregierbarkeitserfahrungen bei dysfunktionaler Zusammensetzung der Parlamente." (S. 168) Das "prominenteste neueste Beispiel der französischen Verfassungsgeschichte" sei die "Abkopplung des Zentrums der staatlichen Willensbestimmung, des Amts des Präsidenten, von einem Regierbarkeit nicht hinreichend gewährleistenden Parteiensystem und Parlament im Präsidialregime der V.Republik". (S. 168)
Alle die von Hennis hier aufgeführten praktischen Lösungsversuche der Regierbarkeitsproblematik dienen gewiß der Handlungsfähigkeit bzw. Regierbarkeit, doch gewiß auch der puren Machtverstärkung. Wir wollen sagen, jede Verfestigung und Durchsetzung von Macht wird sich in der Geschichte auch damit begründet haben, den Gang der Regierungsgeschäfte und die Ordnung zu gewährleisten. Wir sehen die Gefahr, daß der Begriff der Regierbarkeit auf alle diese Fälle ausgedehnt und damit überdehnt wird. Wir müssen allerdings zugestehen, daß Hennis auf die verfassungsrechtlichen Lösungen der Regierbarkeitsproblematik abstellt, die ihre "Legitimation durch Verfahren" (vgl. Niklas Luhmann) beziehen.

Hennis sieht selbst in den Geschäftsordnungsverfahren der "Herbeiführung des Schlusses der parlamentarischen Debatte" Lösungsbemühungen im Sinne der Regierbarkeit, um z.B. lähmende Obstruktionsversuche der Opposition zu begrenzen. (S. 168) Hennis zählt dann Instrumente auf, die dazu dienen, die Regierungsmaschine stets in Gang

zu halten, denn "Weiterwurstelnkönnen rangiert verfassungsrechtlich immer höher als Stillstand. Nur Stillstand wäre die echte 'Krise'". (S. 170) Der demokratische Verfassungsstaat sorge sich um die Bestellung der Ämter, das Ingangsetzen von Verfahren, Schlichtungs- und Entscheidungsmechanismen, das Sicherstellen von Mehrheiten durch Vorschreiben mehrerer Wahlgänge und um ein "einigungsförderndes" Wahlrecht. (S. 170)

Dann kommt Hennis auf die Lösungsansätze im Bereich der Parteien und damit näher an den Kern seiner Fragestellung. Er schreibt: "Erst in einem Staat, in dem die Parteien nicht nur an der Willensbildung 'mitwirken' (Art. 21 GG), sondern von ihrer internen Fähigkeit zur Willensbildung die Regierbarkeit entscheidend und nicht nur nebenbei bestimmt wird, eben im modernen Parteienstaat, wird das Augenmerk mehr und mehr auf ihre Probleme gerichtet; .." (S. 166) Und an anderer Stelle: "Erst in der voll durchgesetzten Parteiendemokratie entpuppen sich die Modalitäten der innerparteilichen Willensbildung bzw. Einflußhierarchie unter dem Aspekt der Regierbarkeit zu Problemen erster Ordnung". (S. 171)
Hennis kommt so wieder auf die Aufgabe der Parteien, durch interne Willensbildungsprozesse die Voraussetzungen zu schaffen, um nach außen auf die Regierbarkeit des Gemeinwesens wirken zu können, also, regierungsfähig zu sein: Die "Willensbildungsprozesse" müssen in Gang gehalten werden. Dieser innerparteilichen Willensbildung wendet sich Hennis nun zu, genauer gesagt: Der Wichtigkeit für die Regierbarkeit, daß sich der Strang der parteilichen Willensbildung bis in den Regierungschef fortsetzt oder anders formuliert: daß die Partei des Regierungschefs hinter diesem steht bzw. sich seiner Führung unterordnet.

Selbst der Präsident der Vereinigten Staaten müsse in Krisenzeiten "mehr als nur nomineller Führer seiner Partei" sein. (S. 171) Wilson sei "an seiner Unfähigkeit (gescheitert), auch nur der Zustimmung der eigenen Partei sicher zu bleiben". (S. 171) Die Vereingigung von Kanzleramt und Parteivorsitz in der Hand Adenauers habe die Regierbarkeit dieser Epoche gewährleistet (S. 173), das "lustlose Sicheinlassen" Erhards auf den Parteivorsitz sei ein Hauptgrund seines Scheiterns gewesen.(S. 174)

Das "klassische Beispiel für die Stabilisierung der Lenkungsfunktion des parteidemokratisch legitimierten Regierungschefs" sei Großbritannien. (S. 171) Das Fundament der Macht des britischen Premier sei seit Gladstone und Disraeli seine Herrschaft über Fraktion und Partei. "Entscheidend", schreibt Hennis, "für seinen Machtschwund ist die Veränderung der Beziehungen zur 'Basis', innerhalb Labours vor allem zu den Gewerkschaften". (S. 172) Schließlich kommt er auf die Problematik der Bundesrepublik:

"In der Bundesrepublik hat sich der Punkt, an dem das Problem der Regierbarkeit mit der innerparteilichen Willensbildung zusammenstößt, längst scharf akzentuiert. Das Wort heißt 'imperatives Mandat'". (S. 172)

Hennis stellt das abschreckende Beispiel der Weimarer Republik vor Augen. Ihr Scheitern sei wesentlich auf die Unfähigkeit der Parteien zurückzuführen, sich auf ihre neue Aufgabe im Regierungsprozeß einzustellen. (S. 172) Keinem Kanzler oder prominenten Kabinettsmitglied sei es

je gelungen, "seine Fraktion und Partei hinter sich auf seinen Kurs zu verpflichten". (S. 173) Nach Hennis wirkt dieses Unverständnis für die Regierungsfunktion der Parteien noch heute in der Bundesrepublik nach, verstärkt durch die gängige Auslegung des Artikel 21GG.(S. 173)

Die Bundesrepublik habe sich aber in den ersten zwei Jahrzehnten vom Schatten Weimars lösen können und sei zu einer der "regierbarsten" Parteiendemokratien des Westens geworden, "weil in ihren Anfängen durch die Praxis Adenauers und Schumachers neue Exempel für die Relation von Amt und Mandat gesetzt wurden". "Die Verbindung von Kanzleramt und Parteivorsitz in der Person Adenauers, von Parteivorsitz und Fraktionsvorsitz in der Person Schumachers und Ollenhauers, von Kanzlerkandidatur und Parteivorsitz in der Person Brandts (seit dem Hannoveraner Parteitag von 1960) etablierte ein neues, sich von der Tradition klar absetzendes Muster." (S. 173 f) In dieser Phase der Bundesrepublik scheinen die Parteien also ihre für die Regierbarkeit so wichtige Aufgabe erfüllt zu haben. Mit Recht weist Hennis aber gleichzeitig auf die Bedeutung der an der Spitze von Regierung bzw. Partei stehenden Führungspersönlichkeit hin. So habe sich Erhard nur "lustlos auf die Übernahme des Parteivorsitzes eingelassen". "Sein mangelndes Verständnis für die Notwendigkeit der Sicherung seiner Führungsmacht als Kanzler durch gleichzeitige Übernahme des Parteiregiments war ein Hauptgrund seines Scheiterns,..". (S. 174) Keinem der Nachfolger Adenauers sei es bisher gelungen, eine vergleichbare Autorität innerhalb der Unionsparteien zu gewinnen. (S. 174)
Die seit Mai 1974 vollzogene Trennung von oberstem Parteiamt und Amt des Bundeskanzlers wird von Hennis sehr skep-

tisch beurteilt, und er sieht sogar die Gefahr, daß daran einmal die Bonner Demokratie ihre "verfassungsrechtliche Anerkennungswürdigkeit, d.h. Legitimität" verlieren Könnte. (S. 174)
Folgt man Hennis' Argumenten, so läßt sich feststellen: Seit Ludwig Erhard erfüllen die Parteien ihre für die Regierbarkeit wichtige Aufgabe also nur bedingt: nämlich den Willenbildungsprozeß in Gang halten, zu regieren, einen Machtverbund mit dem Regierungschef herstellen.

Doch dies hängt eng zusammen mit dem allgemeinen Problem der "Anbindung der ein öffentliches Amt innehabenden Mandatsträger an den Willen der Partei". (S. 175) Wir haben Hennis bereits oben zitiert: "In der Bundesrepublik hat sich der Punkt, an dem das Problem der Regierbarkeit mit der innerparteilichen Willensbildung zusammenstößt, längst scharf akzentuiert. Das Stichwort heißt 'imperatives Mandat'". (S. 172) Schon immer geht der Streit um das imperative Mandat, doch u.E. sagt Hennis zu Recht: "Kaum ist jedoch ein Zweifel daran erlaubt, daß die dogmatische Verwirklichung der Forderung nach Trennung von Amt und Mandat, also die Inkompatibilität von Kanzleramt und Parteivorsitz, Ministerpräsidentenamt und Landesvorsitz, Stadtrat und Kreisvorstandsmitglied etc. alle öffentlichen Amtsträger im Parteienstaat ihrer politischen Machtbasis berauben müßte". (S. 175) Noch sei allerdings in der Bundesrepublik nicht mit einem solchen Zustand zu rechnen, so daß unsere oben gemachte Interpretation von Hennis' Beurteilung der Aufgabenerfüllung der deutschen Parteien modifiziert werden kann: Bezüglich der "Anbindung"von Amtsträgern an den Willen der Partei er-

füllen die Parteien noch ihre "Regierungsfunktion".

Bringen wir noch einmal ins Gedächtnis:

Hennis hat verfassungs- und geschäftsordnungsrechtliche Vorkehrungen beschrieben, die Unregierbarkeit verhindern sollen. Dann hat er als weiteren Lösungsversuch der Praxis den Verbund zwischen Amtsträger und Partei analysiert, der am sichtbarsten wird bei der Vereinigung von Kanzleramt und Parteivorsitz, der aber allgegenwärtig ist beim, wie auch immer gearteten, "imperativen Mandat".[1] Diese "interne Fähigkeit zur Willensbildung", dieses "Inganghalten des Willensbildungsprozesses", diese aktive Mitarbeit am Regierungsprozeß sei eine notwendige Aufgabe der Parteien, um eine parlamentarische Demokratie regierbar zu halten. Nach Hennis sind die Parteien dieser Aufgabe unterschiedlich nachgekommen: In Weimar in verhängnisvoller Weise nicht, in der Ära Adenauer haben sie die Aufgabe erfüllt und damit hervorragend zur Regierbarkeit beigetragen. Seither wird die Aufgabe nur bedingt erfüllt: Der Verbund zwischen Kanzler und Parteivorsitzendem ist schwächer geworden. Der allgemeine Verbund zwischen Partei und Amtsträger ist noch fest genug. Aus diesem zwiespältigen Urteil leitet Hennis eine Gefahr der Unregierbarkeit ab. Allen diesen Analysen haben wir nichts hinzuzufügen.

---

1) Man beachte hierbei den ständigen Streit um die Interpretation des Artikel 38 GG

Hennis wesentliche Fragestellung war der Zusammenhang zwischen Parteienstruktur und Regierbarkeit. Er schreibt: "In der Wandlung der Parteienstruktur liegen die größten Herausforderungen für die Sicherung der Regierungsfähigkeit auf parteidemokratischer Grundlage". (S. 176) In einem Kapitel "Gesellschaftlicher Wandel und moderner Parteientypus - Das deutsche Beispiel - " untersucht er nun gezielt diese Frage. Zunächst weist er darauf hin, "daß es in der amerikanischen politischen Soziologie schon fast zum guten Ton gehört, in der Herrschaft der Parteien die spezifische Herrschaftsform der 'Industriegesellschaft' zu sehen, die sich in der 'post-industriellen' Gesellschaft erledigt habe oder erledigen werde".[1] (S. 176) Diese "Schwäche des Parteiregiments" gelte auch mehr und mehr für die westlichen europäischen Demokratien. Hennis verfolgt diese Gedanken eines möglichen "Absterbens der Parteien nicht weiter, würde dies doch seine Fragestellung hinfällig werden lassen. Doch sind diese Gedanken für die Regierbarkeitsproblematik von existentieller Bedeutung. So fragt Samuel P. Huntington: "Is democratic government possible without political Parties? And if so, how?"[2]

Die Bundesrepublik hat, so Hennis, einen Wandel seines Parteiensystems und auch einen Austausch des"für Deutschland historisch kennzeichnenden Parteitypus" erlebt. (S. 178) Und die"auf die Bundesrepublik zukommenden 'Schwerregierbarkeits'-Probleme" seien zum Teil Folge dieses neuen Parteityps. (S. 178)

---

1) Hennis bezieht sich hier auf:
Huntington, Samuel P.: The Democratic Distemper, in: The Public Interest Nr. 4 (Fall 1975), S. 9 ff
2) Ebd. S. 23

Im folgenden geben wir Hennis' Ausführungen verkürzt wieder (vgl. S. 179 ff): Bis 1952 ähnelte die Parteienlandschaft der Bundesrepublik stark der vor 1933. Dann aber fand ein rascher Konzentrationsprozess statt, der einer befürchteten Zersplitterung den Boden entzog: die wenigen schließlich übriggebliebenen Parteien vereinigten seit 1957 90 % und mehr aller Stimmen auf sich. (S. 179)

Historisch war die Grundstruktur der deutschen Parteienlandschaft im letzten Jahrhundert entstanden: Die Arbeiterschaft war durch die Sozialdemokratie, später SPD und KPD vertreten; die katholische Bevölkerung im Zentrum; daneben gab es eine liberale und eine konservative Gruppierung. Aus dieser Grundgruppierung hatte sich dann in der Weimarer Zeit die Parteienvielzahl ergeben. (S. 180 f) Dieses überkommene Parteiensystem war nach Hennis bereits 1953 "so gut wie liquidiert". Seit 1961 gibt es nur noch die drei Parteien CDU/CSU, SPD und FDP.
Aber nicht nur das Parteiensystem wurde "liquidiert", sondern es setzte sich auch ein neuer Parteityp durch: die Volks- bzw. Allerweltspartei. "Und dieser Parteityp schafft Regierbarkeitsprobleme, die für die Bundesrepublik spezifisch werden dürften,.."(S. 181) Dies sei eine "relativ neue Erfahrung", Unregierbarkeitsprobleme habe man bisher nur bei einer zerklüfteten Parteienlandschaft gekannt.

Sigmund Neumann konnte noch Ende der Weimarer Zeit die Parteien in Repräsentations- und Integrationsparteien unterscheiden[1)], wobei die ersteren auf "freier Werbung" und die letzteren auf der Einbeziehung der ganzen Person in die politische Organisation" (Neumann) basierten.

---

1) Vgl. Anm. auf unserer Seite 44

Beispiele dieser Integrationsparteien waren vor allem die SPD und das Zentrum, zu den Repräsentationsparteien zählten die liberalen Parteien. "Absolutistische Integrationsparteien" (Hennis) waren dann schließlich die KPD und die NSDAP, wobei die NSDAP wegen der Ablehnung, eine Klassenpartei zu sein, parteisoziologisch als die erste Allerweltspartei bezeichnet werden kann. (S. 184)

Der Vorsprung der Unionsparteien seit 1953 ist nach Hennis "wesentlich darin begründet, daß sie dezidiert eine für jedermann wählbare Partei sein wollten, ..". (S. 184)
Indem sie zur Volks- bzw. Allerweltspartei wurde, "war es wesentlich die CDU, die die deutschen Parteien vom alten Druck befreite, Weltanschauungsparteien in jenem engen Sinne zu sein, wie ihn die Tradition ausgebildet hatte". (S. 184)
Aber auch die SPD vollzog diesen Wandel, indem sie sich, wie Hans Buchheim formulierte, vom "historischen Kontext"[1] löste. Doch zuvor hatte sie, auf dem Modell der Integrationspartei der Arbeiter verharrend, die jahrzehntelange, bittere Erfahrung der "Einmauerung im Turm der 30 Prozent" mitmachen müssen. Seit Ende der Fünziger, Anfang der Sechziger Jahre wurde auch die SPD zur Allerweltspartei. Hennis kennzeichnet den durch diese Entwicklungen entstandenen Zustand: "Alle Parteien können sich ihre wahlentscheidenden Wähler nur in der "Mitte" holen, nur um Differenzen "kann es gehen, Differenzen, die aber immer noch groß genug sind, dem Wähler eine sinnvolle Alternative zu bieten". (S. 187)

---

1) Buchheim, Hans: Die dritte Art "links zu sein, in FAZ v. 18.7.1973

In diesem neuen "in Westdeutschland dominanten Parteityp" (Hennis S. 186) hat sich die Rolle des Parteimitglieds verändert. Bot in einer alten Integrationspartei die Gemeinschaft Identifikationsmöglichkeiten und besondere bürgerliche Entfaltungschancen, so werden die Mitglieder nun, so Hennis, "gewissermaßen als großer Public-Relations-Trupp für die Parteiführer an den Schaltstellen weiter 'oben' verstanden". (S. 193) "Sie leisten Zubringerarbeit, Unterstützung für die an der Macht Befindlichen oder gerade um sie 'Ringenden'". (S. 193)

Nach dieser griffigen Darstellung der Wandlung der Parteien fragt man sich erstens, ob damit wirklich die Parteienstruktur analysiert ist, doch sollen uns hier Fragen der Begriffsbildung nicht weiter beschäftigen. Zweitens stellt sich die Frage, warum diese Wandlung der Parteien die Regierbarkeit der Bundesrepublik bedroht. Interpretiert man Hennis richtig, dann ist die Unregierbarkeitsproblematik eben darauf zurückzuführen, "daß keine der vier Parteien der Bundesrepublik noch eine 'Weltanschauung' hat, auf die sie sich unproblematisch beziehen könnte". (S. 188) Hennis schreibt deshalb weiter: "Mühselig müssen die Grundwerte und Grundaussagen, die in den Wahlkämpfen so angestrengt bemüht werden, in Kommissionen erarbeitet werden. Nichts ist an ihnen spontan, selbstverständlicher Ausdruck einer bestimmten Lage". (S. 188) Und: "Wenn man von einer geistig-sozialen Entortung der Parteien sprechen kann, so besteht ein wesentlicher Teil des Innenlebens der deutschen Parteien darin, durch forcierte "Programmarbeit" das als "Theoriedefizit" empfundene Manko wettzumachen". (S. 188) Ein solches Gedankengut sei "künstlich, ausgeklügelt, ausgedacht". (S. 189)

Und hier sieht Hennis die eigentliche Gefahr: Indem man mit solchen künstlichen Konzeptionen eine Flucht nach vorne betreibt, verhält man sich so, "als stünde einem die Gesellschaft zur Disposition". (S. 189) Im Konzept der "Gesellschaftspolitik" komme diese "problematische Attitüde auf den Begriff". (S. 189) Und Hennis führt aus: "Genau hier scheinen nun aber die größten Gefahren zu liegen, auf die die deutschen Parteien ... zutreiben, ein Vorgang ..., der ... an den Kern ihrer "Regierbarkeits"-Probleme reicht." (S. 190) Wohlgemerkt spricht Hennis von den Regierbarkeitsproblemen der Parteien, d.h. u.E. von deren "internen Fähigkeit zur Willensbildung", von der "die Regierbarkeit entscheidend und nicht nur nebenbei bestimmt wird". (S. 166) Wir glauben Hennis weiter dahingehend interpretieren zu dürfen, daß auf diese Weise die internen Willensbildungsprozesse, maßgeblich beeinflußt durch die in Kommissionen künstlich erzeugten Konzeptionen, an den wirklichen demokratisch legitimierten Bedürfnissen vorbeilaufen. Dies würde allerdings die "Regierungsfähigkeit" der Parteien und damit die Regierbarkeit unserer "Parteiendemokratie" ernsthaft gefährden. Ein Indiz für diese Argumentation sind die Bürgerinitiativen.

Zur Vorstellung, diesen künstlichen Strategien "stünde die Gesellschaft zur Disposition" schreibt Hennis weiter: "Ist diese Denkweise doch kaum noch politisch, läßt die Politik aus Rat und Beratung, dem Mit- und Gegeneinander der Kräfte und Interessen heraus wachsen, sondern ... sie ist konstruktivistisch, teleokratisch, glaubt, der Gesellschaft durch Zielvorgaben das Korsett anpassen zu zu können. Man möchte hierin die größte Versuchung, die unseren Typ von ortlosen Parteien heimsucht, sehen. Eine Versuchung aus Schwäche, Flucht in Kraftakte, denen keine Substanz entspricht." (S. 190)

Dieses sowohl unpolitische als auch unlegitimierte Verhalten der Parteien hat aber fatale Folgen: Die Parteiführungen seien verunsichert, sich der Wähler, selbst ihrer Mitglieder nicht mehr sicher. "So wird die Führung von Parteien beim Wegfall nahezu aller vorweggegebenen, aller historischen Integrationsfaktoren durch soziale Lage, gemeinsame Interessen, gemeinsame historische Erfahrungen immer schwieriger, zugleich voller Versuchungen zu Ausbrüchen in hektische Aktivitäten. Ohne zu wissen, was sie dem Bürger eigentlich zumuten können, wo ihnen der Schuh drückt, sind sie ratlos in allen grundsätzlichen Fragen der Zukunftsorientierung und lassen sich so allzuleicht von Moden, Zeitströmungen, dem letzten Schrei hin- und herreißen." (S. 190)

All dies droht in Richtung auf Unregierbarkeit zu gehen. Und letzte Ursache ist die von Hennis beschriebene Wandlung der Parteien. Er schreibt wie eine Zusammenfassung: "Wenn ein Verfall des Parteiwesens, der für Großbritannien, Frankreich und Italien evident ist, auch in der Bundesrepublik sichtbar werden sollte, so wächst er aus der Abstraktion des Parteiwesens vom gesellschaftlichen Wurzelgrund." (S. 192)

Nun treten auch wieder bereits von Max Weber beschworene "Unbequemlichkeiten der 'Massendemokratie'" (Hennis) ins Blickfeld, und dies gehört in das weitere Umfeld dieser von Hennis beschriebenen Unregierbarkeitsproblematik: Der charismatische Führer und der Massendemagoge gewinnt wieder seine Bedeutung als Integrations- und Identifikationsfigur. Emotionale Elemente schieben sich wieder in Vordergrund, es droht die "Demokratie der Straße";

"Sie ist am mächtigsten... beim Fehlen rational organisierter Parteien".[1] In diesem Zusammenhang kann man auch sagen: bei vor ihren Regierbarkeitsproblemen versagenden Parteien.

Wir stehen am Ende unserer umfangreichen Auseinandersetzungen mit Hennis' beiden Aufsätzen. Schon diese Schwerpunktbildung macht deutlich, daß wir der Bedeutung der Parteien für die Regierbarkeit eine erhebliche Wichtigkeit beimessen.

Hennis hat in seinem ersten Aufsatz einen richtungsweisenden theoretischen Ansatz geleistet. Unsere Kritik dazu haben wir im Abschnitt 1.1. bereits angeführt.

Die dort dargestellte Schwäche der Definition des Regierbarkeitsproblems und damit natürlich der etwaigen Diagnose "unregierbarer politischer Systeme" zieht sich auch in seinem zweiten Aufsatz.
In diesem Aufsatz widmet sich Hennis dem in seinen Augen wichtigsten Einflußfaktor der Regierbarkeit: der Parteienstruktur. Zunächst hängt im Parteienstaat die Regierbarkeit von der Fähigkeit der Parteien ab, ihre Aufgaben zu erfüllen. Vor allem von ihrer Regierungsfähigkeit, am sichtbarsten im Verbund zwischen Kanzler und Parteivorsitz, aber auch in der Anbindung eines politischen Mandatsträgers an den Parteiwillen. Einerseits wird angedeutet, daß durch die Trennung der höchsten Ämter in Staat und Partei die Regierbarkeit bedroht sein kann. Andrerseits wird der Anbindung der Amtsträger an die Partei in der Bundesrepublik noch Funktionsfähigkeit bescheinigt. Zum anderen beein-

---

1) Hennis zitiert hier Max Weber: Politische Schriften, München 1921, S. 221 f. Dieser unser gesamter Absatz bezieht sich auf Hennis a.a.O. S. 193 f.

flusse der Wandel von Parteiensystem und Parteienstruktur die Regierbarkeit in der Bundesrepublik. Die Parteien hätten ihren "historischen Kontext" verloren und seien zur Allerweltspartei geworden. Wir sind auf Hennis' Begründung dieses Verlustes der Weltanschauung nicht eingegangen, wir verweisen z.B. auf seine Seite 189. Doch die Parteien glauben, eine solche Weltanschauung dem Wähler vorzeigen zu müssen und konstruieren eine solche künstlich, allerdings ohne wirkliche Substanz. Und diese Reaktion sei es, die zur eigentlichen Unregierbarkeitsproblematik der Parteien führe: Die Verbindung zu den Bedürfnissen der Bürger geht verloren und ebenso die Führbarkeit der Parteien. Am Ende stehen wieder die Unregierbarkeitssymptome der Massendemokratie, die schon Max Weber beschworen hat. Hennis' Analysen könen wir nur voll zustimmen.

1.3. Theodor Schieder : Die historische Dimension

In seinem Aufsatz "Einmaligkeit oder Wiederkehr, historische Dimensionen der heutigen Krise", versucht Theodor Schieder nachzuweisen, daß die gegenwärtige Krise und damit die Unregierbarkeitsproblematik eine einmalige Erscheinung ist und nicht "nur die Wiederkehr historisch nachweisbarer verwandter und ähnlicher, wenn nicht wesensgleicher Phänomene".[1] Dabei versteht er unter "Einmaligkeit" "substantiell etwas Neues", man könnte deshalb wohl auch von "Erstmaligkeit" sprechen. Weiter enthält sein Beitrag - und das ist für unser Untersuchungsinteresse von besonderer Bedeutung - einige Ansätze, den

1) Schieder, Theodor: Einmaligkeit oder Wiederkehr, in: Regierbarkeit, Band I, hrsg. v. Wilhelm Hennis u. Peter Graf Kielmansegg, Stuttgart 1977, S. 22

Begriff "Regierbarkeit" einzugrenzen, und auch einige Ansätze zur Diagnose, ob ein politisches System regierbar ist oder nicht.

An die Frage, ob der gegenwärtigen Krise "Einmaligkeit" oder "Wiederkehr" zukomme, geht Schieder behutsam heran. Zitiert er doch Thukydides als Beispiel für "die immer vorhandene Gefahr, daß Zeitgenossen ihrer Gegenwart einen schlechthin bisher unübertroffenen Rang im geschichtlichen Prozeß zuerkennen". [1] Zunächst kennzeichnet er mit Hilfe von Tocqueville und Jaspers das moderne Bewußtsein einer "Wendezeit oder Schwellenzeit" (Jaspers).[2] Diese beiden Denker würden darin übereinstimmen, "unser Zeitalter stelle etwas völlig Neues dar".

Schieder spricht von der Einmaligkeit der vergangenen eineinhalb Jahrhunderte.[3] Dieser Anspruch werde "durch den Vergleich mit aller bisherigen Geschichte bestätigt". Schieder zählt Erscheinungen dieser Einmaligkeit auf: "die Entstehung einer die ganze Erde umfassenden Weltpolitik und eines Weltstaatensystems" (Schieder a.a.O. S. 26), allerdings anders, als man es sich vor 100 Jahren vorgestellt habe. Im Pluralismus von Weltmächten, aber auch vieler kleiner und mittlerer Mächte entstehe "eines der schwierigsten Probleme jeder Friedenssicherungspolitik: Die Steuerung, etwas der Regierbarkeit Analoges, der Kleinen durch die Großen (erweise) sich fast immer als eine Crux". (S. 27) Die Regierbarkeit der Welt sei also schwieriger geworden oder, interpretiert man Schieder richtig: das Regierbarkeitsproblem im Weltmaßstab ist ein Kennzeichen der historischen Einmaligkeit unserer Zeit. Und diese Regierbarkeitsproblematik werde in der verflochtenen Welt sichtbar dadurch, daß ein Interessenausgleich durch friedlichen Konsensus "schwerer denn je" geworden sei. (S. 29)

Als zweites Merkmal der historischen Einmaligkeit zählt Schieder die Folgen der "Erschließung der Welt durch die

---

1) ebd. S. 23
2) vgl. ebd. S. 24 ff
3) ebd. S. 26 ab hier sind die Quellenangaben im Text vermerkt

technisch-industrielle Zivilisation" (S. 28 f), insbesondere die "Doppelpoligkeit der technischen Welterschließung", d.h. die "Untrennbarkeit ihrer Fortschritte und ihrer Gefahren". Er fragt nun: "wo liegen hier die Ansätze für eine Krise oder noch weiter gefaßt, für Unregierbarkeit?" (S. 28) Seine Ausführungen geben die Antwort: Nicht einmal die angsterzeugenden Vorstellungen von der Zweischneidigkeit des technischen Fortschritts führen zu einem weltweiten Konsensus darüber, was zu tun sei. Hierin sieht Schieder allerdings eine Parallele mit der Endzeit des Römischen Reiches. (Vgl. S. 29 f) Weder die EG noch die Vereinten Nationen brächten es zu einer einheitlichen Willensbildung, über eine wirtschaftliche Weltordnung käme es zu keiner Einigung.

Die von Schieder aufgeworfene Frage nach der Einmaligkeit der heutigen Krise ist ohne Zweifel von großer Relevanz für unseren Gegenstand, die Frage nämlich: Was ist Unregierbarkeit, was sind die Ursachen für sie und was kann man gegen sie tun? Würde die gegenwärtige Krise nämlich "nur die Wiederkehr historisch nachweisbarer verwandter und ähnlicher, wenn nicht wesensgleicher Phänomene" darstellen (Schieder a.a.O. S. 22), dann könnte man ja "aus der Geschichte lernen", d.h. man könnte gegebenenfalls Unregierbarkeit mit Hilfe dieser historischen Erfahrungen diagnostizieren und bekämpfen. Vorausgesetzt allerdings, man gehört zu den Leuten, die glauben, man könne überhaupt aus der Geschichte lernen.

Schieder allerdings spricht von einer Einmaligkeit der derzeitigen Situation. Demnach wäre ein "Lernen aus der Geschichte" ohnehin unmöglich. Er räumt allerdings eine Parallelität bezüglich eines Aspektes ein, nämlich der Endphase des Römischen Reiches. Dies bringt uns auf den Gedanken, das Phänomen Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit vielleicht in einzelne Komponenten zu zerlegen, von denen einige vielleicht doch geschichtliche Parallelen aufweisen. Wir werden diesen historischen Weg zwar

nicht weiter beschreiten, kommen im Prinzip aber später auf eine solche Zerlegung zurück, indem wir Bedingungen der Regierbarkeit untersuchen werden.

Nach der Frage der Einmaligkeit kommen wir nun zu den Inhalten von Schieders Aufsatz, die für unseren Untersuchungsgegenstand von großem Intersse sind, nämlich zu den Kriterien von "Regierbarkeit".

Schieder spricht von internationalen krisenhaften Elementen, die auf die einzelnen Staaten wirken, wie: äußere Sicherheit, Wirtschaftskonjunktur und -depression, Terrorismus, Hypertrophie der Sozialerwartungen in der ganzen Welt. (S. 31)
Daneben sieht er aber endogene Faktoren, "deren Stärkegrad von Land zu Land wechselt und die sich in vielen Fällen aus dem besonderen historischen Bezugsrahmen ergeben, in den ein Land gestellt ist". (S. 31)
Unregierbarkeit ist für Schieder ein "Symptom nicht jeder beliebigen Krise, sondern einer ganz besonderen Form von Krise". Und er definiert (S. 31: "Ich würde sagen, Unregierbarkeit - oder die graduellen Vorstufen, die ihr vorausgehen - ist gegeben, wenn (Unterstreichung d.d. Verf.)

1. eine Schwäche oder völliger Mangel einheitlicher politischer Willensbildung aufgrund eines fehlenden politischen Konsens besteht,
2. der politische Entscheidungsprozeß, das decision making, dadurch ernstlich gefährdet oder unmöglich gemacht wird,
3. die vorhandenen auf geschriebenem oder überliefertem Verfassungsrecht beruhenden und nach ihm funktionierenden Institutionen sich als unzulänglich oder völlig ungeeignet erweisen und

4. dadurch die Selbsterhaltungsfunktionen einer politischen Einheit - innere und äußere Sicherheit, Bedürfnisbefriedigung im Rahmen des jeweils geltenden, heute ständig wachsenden Erwartungsgrads, Anpassungsfähigkeit an den geschichtlichen Wandel in seinen verschiedenen Formen als sozialer Wandel, ideeller Wandel - in Frage gestellt werden". (S. 31)

Diese auf Entscheidungsfähigkeit, Konsens, Funktionsfähigkeit der Institutionen und Selbsterhaltung der politischen Einheit abgestellte Definition geht mehr vom Regierungsprozeß aus, darin unterscheidet sie sich von der Hennis', der vor allem auf die Rahmenbedingungen des Regierens Wert gelegt hatte. Dies bestätigt ein weiteres Zitat von Schieder: "Wer von Unregierbarkeit spricht, meint in erster Linie die fehlende Handlungsfreiheit der Exekutive, die von außen her oder besser von unten her eingeschränkt oder gar gelähmt ist". (S. 37) Wir halten diese definitorische Anbindung an den Regierungsprozeß deshalb für fruchtbar, weil man sich erst einmal darüber klar werden muß, was "Regieren" bedeutet, bevor man von Regierbarkeit spricht. Und ein sich wandelnder Regierungsbegriff muß u.E. zwangsläufig eine veränderte Vorstellung von "Regierbarkeit" nach sich ziehen. Mit dem Begriff des Regierens selbst setzt sich Schieder allerdings nicht auseinander. Er, wie viele andere, scheinen einen nicht weiter hinterfragten Begriff vorauszusetzen.

In der weiteren Entwicklung seines Ansatzes ergänzt er noch einmal seine Definition: "Unregierbarkeit im präzisen Sinne des Wortes ist Lähmung und Handlungsunfähigkeit der Exekutive, die nicht durch die Exekutive selbst, sondern durch mangelnden Konsensus der Bürger eines Staates, durch Vertrauensverlust des Staates bei seinen

Bürgern, eine sogenannte Legitimitätskrise verursacht sein kann. Unregierbarkeit kann aber auch nur die Freisprechung von dem Vorwurf mangelnder Regierungsfähigkeit sein, die sowohl durch das Versagen von Personen oder von Institutionen verursacht wird." (S. 40) (Unterstreichung durch den Verf.)

Aus den verschiedenen Definitionsansätzen bzw. Ergänzungen kann man ersehen, daß auch Schieder Mühe hat, Regierbarkeit auf den Begriff zu bringen. Auch die obige Ergänzung setzt stark an der Exekutive an. Wir halten dies für eine zu enge Eingrenzung und beziehen den Begriff Regierbarkeit lieber auf das gesamte "politisch-administrative System", also einschließlich des Parlaments und der "regierenden Bürokratie". Damit nähern wir uns Schieders erster Definition.
Andrerseits führt seine letzte Ergänzung zwei wichtige Aspekte ein: die Legitimitätskrise und die Versuchung, eine mangelnde Regierungsfähigkeit mit "Unregierbarkeit" zu entschuldigen. Den Aspekt der Legitimitätskrise kann man nicht hoch genug veranschlagen, zeigt er doch deutlich, daß die Regierbarkeitsproblematik auch eine andere Seite hat: nämlich die des Vertrauens des Bürgers zum Staat. Denn langfristig dürfte eine Regierbarkeit ohne das Vertrauen des Bürgers unmöglich sein.

Der mögliche Mißbrauch des Begriffs "Unregierbarkeit" als quasi Alibi liegt gewiß auch an seiner begrifflich schweren Faßbarkeit. Doch Schieder möchte mit seiner von uns zuerst zitierten Definition dieser Gefahr begegnen. Dazu schreibt er: " Eine möglichst allgemeine Definition hat den Vorzug, daß sie nicht einseitig politisch mißbraucht werden kann. Etwa so, daß Unregierbar-

keit als Form des Scheiterns der parlamentarischen Demokratie erscheint und mit diesem Schlagwort eine Katastrophentheorie der westlichen Welt geschaffen wird." (S. 32)

Wie schon erwähnt, legt Schieder Wert darauf, daß es neben einer Krise mit dem Symptom der Unregierbarkeit noch Krisen "ganz anderer Art" gebe. Und er weist sogar auf folgenden Aspekt hin: "Sollte schließlich, paradox gesagt, nicht auch allzu widerspruchslose Regierbarkeit Symptom einer Krise sein können, die gerade in der Passivität und Immobilität einer erstarrten Gesellschaft besteht?" (S. 32) Einen solchen Zustand hat er allerdings in seiner Definition als "unregierbar" bezeichnet durch sein Kriterium Nr. 4, wenn nämlich die "Anpassungsfähigkeit an den geschichtlichen Wandel in seinen verschiedenen Formen als sozialer Wandel, ideeller Wandel" in Frage gestellt werde . (S. 31)

Schieder betont immer wieder, daß Unregierbarkeit in allen politischen Systemen auftreten kann,"auch wenn einige den Schein einer äußeren Ordnung besser zu wahren verstehen". (S. 32) Andrerseits wiederum zieht er den Schluß, "daß eine die gesellschaftlichen Interessen ausgleichende Staatsautorität für Regierbarkeit in einer Industriegesellschaft unentbehrlich ist". Und er schreibt weiter: "Unter Autorität verstehe ich hier eine an sozialer Gerechtigkeit und rechtstaatlichen Grundsätzen orientierte Staatsmacht."(S. 35)

Schieder erläutert nun einige Kriterien bzw. Merkmale von Unregierbarkeit. Zuerst den "mangelnden Konsens, der als die Vorausetzung für alle anderen Faktoren erscheint

(und dies nicht nur in deomokratisch verfaßten Staaten)". (S. 32 f) Dazu zitiert er aus Rousseaus Contrat Social, wir wollen dieses Zitat wegen seiner Scharfsichtigkeit wiedergeben (erstes Kapitel des vierten Buches): "Sobald aber das gesellschaftliche Band zu erschlaffen und der Staat schwach zu werden beginnt; sobald die Sonderinteressen (les intérêts particuliers) immer spürbarer werden und die Kleingruppen (les petites sociétés) auf die Gesamtgesellschaft (la grande société) einzuwirken anfangen, dann wird das gemeinsame Interesse verdorben und findet Gegner; es herrscht keine Einstimmigkeit mehr; der allgemeine Wille ist nicht mehr der Wille aller (la volonté générale n'est plus pas la volonté de tous); es erheben sich Widersprüche und Streitigkeiten, und die beste Ansicht bleibt nicht unangefochten.

Wenn endlich der dem Untergang nahe Staat nur noch in einer trügerischen und inhaltslosen Form (par une forme illusoire et vaine) besteht, dann ist das gesellschaftliche Band in allen Herzen zerrissen; trägt der schnödeste Eigennutz schamlos den heiligen Namen des öffentlichen Wohles zur Schau, dann verstummt der allgemeine Wille (alors la volonté générale devient muette)..." (Schieder a.a.O. S. 32)

Ein weiteres Symptom für drohende Unregierbarkeit sind nach Schieder die schwachen Regierungsmehrheiten in den westlichen Demokratien. Er schreibt: "Aber gerade diese Reduzierung der Mehrheitsentscheidung auf die Gewinnung von 51 % bildet vor allem den Ursprung dessen, was die Willensbildung und das Handeln der Exekutive erschwert, ja gerade an Unregierbarkeit nahe herankommt". (S. 34)

Eine Folge davon seien die gestiegenen Einflußmöglichkeiten der wirtschaftlichen Gruppeninteressen, so sei durch die

Macht der Trade Unions heute in England ein kritischer Punkt erreicht, "an dem das Funktionieren des parlamentarischen Systems auf dem Spiele" stehe. (S. 34) Schieder vergleicht die gesellschaftlichen Verbände mit den feudalen Gewalten des Mittelalters, die allmählich die Königsmacht ihrer Basis beraubt hätten. (S. 34 f)

Zu den "Erscheinungen politischer Desintegration" zählt Schieder auch die außerkonstitutionelle Macht der Massenmedien und Meinungsbildner, weist damit auf das hin, was Helmut Schelsky überspitzt "Priesterherrschaft" der "Sinn-Vermittler" genannt hat. Er fragt u.a.: "Besteht tatsächlich nachweisbar ein extrakonstitutioneller Einfluß der Massenmedien, der die legitime Funktion dieser Medien als Hilfsmittel der Meinungs- und Willensbildung überschreitet und ihnen gewissermaßen eine eigene Organstellung verschafft?" (S. 36)
Die politische Wirksamkeit von Meinungsverbreitung sei nicht neu, doch könne heute publizistisches Handeln "mitunter wirksamer sein als politisches Handeln". Schieder schreibt: "Hier ist zweifellos eine Einbruchsstelle in das Gefüge des klassischen Ablaufs politischer Aktionen im Rahmen konstitutioneller Regeln, in denen zwar Pressefreiheit, aber diese doch in einem mehr abstrakten Sinne vorgesehen ist." (S. 36 f)

Schieder deutet auch mögliche Gefahren an, die in der Verfassung der Bundesrepublik liegen könnten. "Vielleicht hat man sich hier in zu großer Sicherheit gewiegt und geglaubt, allein durch die Normen des Grundgesetzes eine zweite Katastrophe wie die von 1933 vermeiden zu können", schreibt er (S. 40) und fährt fort: "es scheint geradezu ein historisches Gesetz zu sein, daß sich jede neue verfassungspolitische Ordnung gegen Gefahren absichert, die

ihrem Vorgänger zum Verhängnis geworden sind, dabei aber die Möglichkeiten völlig anderer Gefährdungen in der Zukunft vernachlässigt". (S. 40)

So hätten die Unregierbarkeitserfahrungen der Weimarer Zeit zur Entmachtung des Bundespräsidenten, zur Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotum und zur Erschwerung der Parlamentsauflösung im Grundgesetz geführt. (S. 40) Dadurch "sollte die Regierungsfähigkeit gestärkt, Unregierbarkeit verhindert werden; inwieweit das gelungen ist, [lasse] sich noch nicht beurteilen". (S. 41) Die Erprobung in der Krise stehe noch bevor.

Doch Schieder attestiert dem Grundgesetz, "daß es bei einer genau doppelt so langen Geltungsdauer, wie es die der Weimarer Verfassung gewesen ist, einige Bewährungsproben bestanden hat und von sichtbarer Unregierbarkeit nicht sprechen läßt". (S. 41)

Zum Schluß seines Aufsatzes überkommen Schieder noch einmal Zweifel zum Regierbarkeitsbegriff: "Wenn hier über die historischen Dimensionen der heutigen Krise und das in ihr zutage tretende Problem der Unregierbarkeit gesprochen werden sollte, so läßt sich zuletzt die Frage nicht umgehen, ob es überhaupt angebracht ist, den Begriff der Unregierbarkeit undifferenziert und allzu generalisierend zu verwenden. Aus geschichtlichen Erfahrungen ergibt sich eine Fülle von Variationen, in denen sich ein staatliches System vor unvorhergesehene Anforderungen gestellt sieht, für die zunächst keine Lösungsmöglichkeiten zu bestehen schienen." (S. 41) Damit spricht Schieder u.E. einmal die Möglichkeit an, daß eine Situation zwar unregierbar erscheint, was sich später durch eine Lösungs-

möglichkeit doch als unzutreffend erweisen könnte. Zum zweiten, daß es verschiedene Arten und Erscheinungsformen von Unregierbarkeit gibt. Schieder zählt auf: die wirklich unlösbare Krise (z.B. Französische Revolution), zum anderen das "völlige 'Versacken' einer staatlichen Ordnung" (z.B. evtl. Polen am Ende des 18. Jahrhunderts). Und Schieder schreibt gleichsam als Mahnung und Trost: "Man sollte, wenn man diese beiden Alternativen vor Augen hat, das Wort Unregierbarkeit selten und sicher nicht mit dem Akzent der Resignation oder des Fatalismus aussprechen. Man sollte es auch nicht als Drohung verwenden; denn das Unheil könnte dadurch gerade heraufbeschworen werden." (S. 41)

Der Beitrag Schieders ist für unsere Untersuchung äußerst nützlich: Er zeigt die historischen Dimensionen der Regierbarkeitsproblematik auf; er gibt einen Regierbarkeitsbegriff vom Zentrum des Problems, d.h. vom Begriff des Regierens her, Hennis war mehr von der Peripherie, d.h. von den Rahmenbedingungen ausgegangen. Allerdings verengt Schieder u.E. den Blick zu sehr auf die Exekutive. Weiter ist bei ihm bedeutsam, daß er die Beziehungen zwischen den Begriffen Krise und Unregierbarkeit erhellt hat. Dies kann angesichts der umfangreichen Krisenliteratur einige Klarheit bringen. Schieder führt einige Symptome von Unregierbarkeit auf, wichtig die aus dem Bereich der Massenmedien und die - hier ist er sehr behutsam - aus dem Bereich der Verfassung. Schließlich warnt er davor, den Begriff "Unregierbarkeit" zu leichtfertig und zu undifferenziert zu verwenden. Schließlich legt er noch einmal den historischen Ansatz ans Herz: "Was ein Rückblick auf die historischen Wurzeln der heutigen Krise zu bewirken vermag, ist,das Bewußtsein einer offenen Zukunft zu stärken und der Freiheit des Handelns Raum zu geben." (S. 42)

1.4. Gerd-Klaus Kaltenbrunner: "Der überforderte schwache Staat".

Gerd-Klaus Kaltenbrunner hat 1975 einen Sammelband herausgegeben mit dem Titel: "Der überforderte schwache Staat" und dem Untertitel: "Sind wir noch regierbar?"[1] Im Vorwort gibt er eine Einführung in die Problematik. "Das Gespenst der Unregierbarkeit geht um in Westeuropa und Amerika", schreibt er[2] und weist auf die Autoritätskrise und die Legitimitätsschwierigkeiten der westlichen Staaten hin. New York, Kalkutta, Frankfurt seien unregierbare Monstren.

Sein Regierbarkeitsbegriff wird deutlich, wenn man die von ihm geschilderten Symptome der Unregierbarkeit ansieht: Zweifel an den Verfassungseinrichtungen des westlichen Systems, am Parlamentarismus, an der Gewaltenteilung, an der Parteidemokratie; Ohnmacht des Staates gegen die Interessengruppen; gelähmte Staaten wie die USA, Frankreich, Italien, England, Dänemark; der Verdacht, "daß die Regierungsmacht nicht mehr von denen ausgeübt wird, die dazu nach der offiziellen Verfassung berufen sind, sondern von unter- und außerstaatlichen Gruppen, seien es nun Gewerkschaftsbürokratien, multinationale Konzerne oder auch die Cliquen des medial-pädagogischen Komplexes, die Gegenkirche der elektronisch ausgerüsteten Gesinnungsgaukler, Sophisten und Meinungsmacher";[3] die Schwierigkeit, demokratische Mehrheiten zu bilden angesichts des

---

1) Kaltenbrunner, Gerd-Klaus: Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar? Freiburg 1975
2) ebd. S. 7
3) ebd. S. 9

plebiszitären Mißtrauens; Die Erosion des Staatsgedankens, der staatlichen Substanz; die wachsende Aufgabenausweitung bei gleichzeitiger Schwächung des sich aufblähenden und erpressbaren Staates.[1)]

Nach Kaltenbrunner wird die Max Weber'sche Formel des staatlichen "Monopols legitimer physischer Gewalt" täglich fragwürdiger. Hegemoniale Bündnisse, supranationale Organisationen, innere minoritäre Gewalten unterlaufen sein Gewaltmonopol: Attentate, Entführungen, Geiselnahmen, Häuserbesetzungen, staatliche Organe, die mit Gangstern verhandeln, Austausch von Geiseln gegen Politbanditen, Erpressung von Lösegeldern, gegen Gewerkschaften machtlose Regierungen. Politiker warnen im Wahlkampf vor einer Unregierbarkeit, falls ihre Partei unterliege. Dabei wächst die Angst vor einer neuen weltwirtschaftlichen Katastrophe, vor Inflation und Arbeitslosigkeit. [2)]

Aber angesichts der Tatsache, daß der Staat seine Struktur und Funktion im Laufe der Zeiten oft gewandelt habe, soll man nach Kaltenbrunner nicht vor der Aufgabe resignieren, den Staat den Herausforderungen anzupassen und "Regierbarkeit u n d Demokratie, Freiheit u n d Autorität in neuen Formen zu garantieren". [3)]

Kaltenbrunner sieht in diesem Sinne bereits eine Tendenzwende: ein neuer Sinn für Staatlichkeit, ein "verstärktes Bedürfnis nach Gesetz, Ordnung, Stabilität und Leitung, die Sehnsucht nach einem illusionslosen politischen Willen, der der Fragmentierung der Gesamtgesellschaft

---

1) Vgl. ebd. S. 9 f
2) Vgl. S. 11 f
3) ebd. S. 14

und den erniedrigenden Erpressungen von innen und außen ein Ende setzt"; eine Nachfrage nach legitimer Ordnung und Stabilität. Man fordere eine "Disziplinierung der Demokratie" (Gerhard Szczesny), wende sich gegen die "Auflösung des Staates in die Gesellschaft" und sei für einen starken Staat, der der Selbstverwirklichung aller diene. [1] Es zeichne sich "die - freilich gefährdete - Möglichkeit einer Rekonsturktion und Restrukturierung des Staates im Kräftespiel zwischen den verschiedenen übernationalen Organisationen und den zumindest de facto öffentlich-rechtlichen Körperschaften im innenpolitischen Raum ab".[2]

Und er schließt mit dem Aufruf, es sei die Aufgabe der lebenden Generation, "den noch anarchischen 'neuen Feudalismus' zu bändigen und konstruktive Rechtsformen zu finden, die den Staat als ausgleichende, haltende und disziplinierende, aber auch Freiheit stiftende Macht zu stärken vermögen". [3] Es gebe also noch Chancen für den modernen Staat, er sei keinesfalls tot.

Kaltenbrunner mußte im Rahmen des Vorworts zu seinem Sammelband die Analyse der Regierbarkeitsproblematik kurz halten. Doch er arbeitet drei wesentliche Komponenten klar heraus: die verschiedenen Aspekte des Symptoms, die Prognose einer Tendenzwende und die Aufforderung, nicht zu resignieren und weiter an eine Regierbarkeit zu glauben.

---

1) Vgl. ebd. S. 14 f
2) ebd. S. 15
3) ebd. S. 15

1.5. Ulrich Matz: Zum Problem der Staatsziele

Ulrich Matz versteht Regierbarkeit "im Sinne einer Koinzidenz von Staatszielen und Möglichkeiten praktischer Politik".[1] (Unterstreichung durch den Verf.) Umgekehrt setzt er als "gesicherten Befund" voraus, "daß die westlichen politischen Systeme gegenwärtig bei ihrer Aufgabe, politische Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen, tatsächlich überlastet sind".[2] Matz führt auch eine Reihe von Faktoren auf, die zu dieser Überlastung geführt haben: "Mängel im Aufbau und Zusammenspiel der politischen Institutionen, hervorgerufen durch Änderungen in Zahl und Art der zu erledigenden Aufgaben oder im Bereich gesellschaftlicher Einstellungen und Strukturen; Unfähigkeit der Amtsträger, unter den Bedingungen wachsender Komplexität politisch effektiv zu führen; Unwilligkeit der Bürger, Entscheidungen zustande kommen zu lassen oder gefallene Entscheidungen zu akzeptieren; zu große Zahl divergierender Einflußnahmen auf die Entscheidungsträger usw.".[3]

Ansatzpunkt von Matz' Analyse sind die Staatsaufgaben als einer dieser aufgezählten Faktoren. Dieser Faktor bedinge allerdings "wohl alle anderen Schwierigkeiten".[4] Mit gutem Grund fragt Matz aber nicht nach den Staatsaufgaben, sondern nach den dahinter stehenden Staatszielen oder -zwecken, denn in den Staatszielen seien die "wertlogischen B e g r ü n d u n g e n für die Staatsaufgaben" zu finden. Matz schreibt: "Im Begriff der

---

1) Matz, Ulrich: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: Regierbarkeit a.a.O. S. 102
2) ebd. S. 82
3) ebd. S. 82
4) ebd. S. 82, Quellenangaben ab hier im Text.

Staatszwecke wird zunächst nur die Vielfalt der Staatsaufgaben abstrahierend zusammengefaßt und systematisiert". (S. 83) Und an anderer Stelle: "So wie man induktive aus einer Reihe konkreter Staatsaufgaben auf ein dahinterstehendes allgemeines Staatsziel schließen kann, so kann man auch umgekehrt deduktiv aus einem Staatsziel verschiedene Aufgaben ableiten". (S. 83)

Matz fragt nun, "inwieweit eine Expansion im Bereich der Staatszielvorstellungen e i n e der möglichen Ursachen für die Veränderungen im Bereich der Aufgaben ist" (S. 83), die ihrerseits wiederum einen offensichtlich bedeutenden Faktor der Regierbarkeitsproblematik darstellen. Dabei läßt er bewußt andere mögliche Ursachen der Aufgabenexpansion wie Kriegsfolgen oder die Steigerung der Wohlstandsansprüche außer Betracht.

Matz kommt zu dem überraschenden Ergebnis, "daß von einer expansiven Entwicklung im Bereich der Staatszielvorstellungen, die heute zu einer historisch einmaligen, kritischen Situation geführt hätte, weder in der Praxis noch in der Theorie gesprochen werden kann". (S. 84) Vielmehr sei eine Konstanz der Staatszwecke, die heute üblicherweise in Rechtszweck, Sicherheitszweck, Wirtschafts- und Sozialzweck und Kulturzweck eingeteilt würden, "durch die Epochen hindurch" festzustellen. (S. 84) Die neuzeitliche Säkularisierung des Staates habe sogar eher zu einer Reduktion der Staatsziele im Bereich des Kulturzwecks geführt, da sie die politische Gewalt von religiösen Aufgaben entbunden habe. (S. 85 f) Diese Konstanz der Staatszwecke gelte sogar unabhängig von der in Theorie oder Praxis vorherrschenden Staatsidee. (S. 86 f) Insgesamt könne also nicht eine Expansion der Staatszwecke für die heutige Überlastung des

Staates durch allzusehr gestiegene Staatsaufgaben verantwortlich gemacht werden.

Aus Matz' Analyse kann man festhalten: aus gleichgebliebenen Staatszwecken ergeben sich die Staatsaufgaben, die aus anderen Ursachen gewisse Grenzen gesprengt haben. U.E. wird man bei der Untersuchung dieser Ursachen auf irgendeine Weise auf die sich wandelnde Staatsidee zurückkommen müssen. Denn bei gleichbleibender Gesamtzahl der Zwecke werden die verschiedenen Staatsideen die einzelnen Zwecke verschieden gewichten, daraus werden sich Unterschiede in Zahl und Art der Staatsaufgaben ergeben.
So beharrt Matz auf der Vermutung, daß für die Überlastung der westlichen politischen Systeme durch gewachsene Staatsaufgaben vor allem "ideelle, die Staatsziele betreffende Faktoren" verantwortlich sind. (S. 88) Eine Umsetzung von Staatszielen in Staatsaufgaben erfolge nämlich "mit Hilfe und im Rahmen von allgemeineren, weltanschaulich begründeten Vorstellungen, die die Geister von Epoche zu Epoche verschieden binden und verpflichten". (S. 88) Matz schreibt weiter: "Eine Zunahme der Aufgabenlast der heutigen politischen Systeme könnte sich daher aus Wandlungen der normativen Dimensionen ergeben haben, in denen die Staatszwecke stets interpretiert werden müssen und innerhalb deren sie von der politischen Praxis angesteuert werden.
Im Unterschied zu den Problemen, die aus der je besonderen Struktur und Verfahrensweise eines politischen Systems oder aktuellen Konstellationen sozialer oder ökonomischer Faktoren folgen, geht es hierbei um langfristig entstandene, heute politisch wirksame Motivationen, die ihrerseits Struktur und Funktionsweise der politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Sy-

steme grundlegend bestimmen." (S. 88)
Die Überlastung des Staates und damit die Bedrohung der Regierbarkeit rührt also nicht von den Staatszwecken an sich, sondern von der Interpretation und Umsetzung dieser Staatszwecke, die wiederum von den sich wandelnden politischen Wertvorstellungen abhängen. Diese von Matz gemachte Beobachtung bringt einige Klarheit in die Zusammenhänge, vorausgesetzt man folgt seinem Begriff und seiner Klassifikation der Staatszwecke. Für unsere Fragestellung noch bedeutender sind jene sich wandelnden politischen Wertvorstellungen oder, wie Matz sagt, jene "politisch wirksamen Motivationen", denen er sich im folgenden zuwendet.

Zunächst schildert er die Ambivalenz, mit der man heute der Staatsmacht gegenübersteht und die einigen Einfluß auf die Regierbarkeit hat: Der moderne Staat ist gekennzeichnet durch"die Prinzipien der Verselbständigung des politischen Systems, der Allzuständigkeit des Staates und der Konzentration aller politischen Macht im politischen System".(S. 89) Durch die moderne Verwischung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, - z.B. durch die "Tendenzen zu einer 'Herrschaft der Verbände'" (S. 89) - werden diese Prinzipien jedoch gleichzeitig in Frage gestellt. Mehr noch: wir bestreiten dem Staat mehr und mehr die Mittel und Kompetenzen, die er für seine ständig steigenden Aufgaben benötigt.
Zugleich bestehen wir aber auf obigen Prinzipien, wenn es um die Erwartungen geht, die wir den staatlichen Organen gegenüber stellen.

Diese "Fortdauer des normativen Musters, nach dem der neuzeitliche Staat angetreten ist" (S. 90), veranlaßt

die Politiker, "alles was an gesellschaftlichen Schwierigkeiten entsteht, zur politischen Lösung zu übernehmen". (S. 90) Aber diese in der heutigen Zeit nun wirklich beim Wort genommene Allzuständigkeit des Staates führt zu seiner Überforderung. Nicht eine Abkehr der modernen politischen Wertvorstellung von der Allzuständigkeit des Staates hat also zu dieser Überforderung geführt, sondern die tatsächliche Umsetzung dieser Wertvorstellung in die Wirklichkeit.

Matz beschreibt nun die Erwartungen und Ideen, mit denen man den Staat im guten Glauben an seine Allzuständigkeit konfrontiert hat und die schließlich zu seiner Überforderung geführt haben. Damit beschreibt er gleichzeitig die Änderungen in den politischen Wertvorstellungen, die aus konstant gebliebenen Staatszweckvorstellungen die auswuchernden Staatsaufgaben gemacht haben.

Man hat dem Staat zugemutet - so Matz -, "Organisator säkularisierter religiöser Energien" zu sein. (S. 90) Er schreibt: "Der neuzeitliche Staat ist nicht nur als weltliche Gegenkirche entstanden, er hat auch seine Aktivitäten in Bahnen entwickeln müssen, die ihm von allgemeinen 'Ideen' vorgezeichnet wurden, Ideen, die ihrerseits Ergebnis einer Säkularisation sind. Und hier wie dort gilt, daß die Umsetzung religiöser Konzepte in politische zu einer Überforderung der Politik führen muß, weil diese unter Anforderungen gestellt wird, die sie naturgemäß nicht erfüllen k a n n .
Drei solcher Konzepte sind hier vor allem zu nennen: die neuzeitliche Fortschrittsidee, die Politisierung des Glücksbegriffs und die utopische Interpretation dieses Glücks". (S. 90)

Dem Staat wird zugemutet, "den Fortschritt zu organisieren" (S. 91), ihn zu "einem wirklich absichtsvollen und damit beherrschten Prozeß zu machen". (S. 93) Dies äußert sich in Wirtschaftswachstum, Expansion der Technologien, Konsumausweitung, unbegrenztem Reformeifer, selbst im Begriff "qualitativer Fortschritt". (S. 92) Letzlich kann der Staat aber den immer höher gesteckten Zielen und Erwartungen nicht mehr genügen und er muß unfähig werden, die ausgeuferten Aufgaben zu bewältigen. Matz weist aber auch darauf hin, daß die westlichen im Gegensatz zu den osteuropäischen Staaten es vermieden haben, "die Logik des Fortschritts mit letzter politischer Konsequenz zu vollziehen". (S. 93) Denn die fortschrittsgläubigen Parteien "werden balanciert durch andere politische Kräfte und Ideen, und sind zum Teil auch selbst durchaus nicht konsequent im Sinne des Progressismus". (S. 93) Doch die Gefahr für die Regierbarkeit bleibt.

Eine weitere Zumutung für den Staat ergibt sich aus der "Politisierung der Glücksvorstellungen"(Matz S. 94): Der Staat wird für das Glück seiner Bürger verantwortlich gemacht. Voraussetzung für diese Entwicklung war die moderne Scheidung von Religion und Politik:

"In dem Maße, in dem die Religion ihre integrative, Motivationen und Energien bindende Kraft verliert, suchen die religiösen Bedürfnisse ihr Feld der Befriedigung im diesseitigen Bereich, für den die Politik allein zuständig ist". (S. 94) Die Folge ist: "Auf die politische Praxis und damit auf den Staat legt sich so zunehmend ein ungeheurer ... Druck von Hoffnungen, Erwartungen und Ansprüchen, die ein auf eine areligiöse Diesseitigkeit zurückgeworfenes Glücksverlangen an die Politik heranträgt, da Glück n u r m e h r in den Kategorien von gesellschaftlichen Positionen, von An-

sehen, Macht, Wohlstand, Freiheit und allenfalls 'Bildung' abschließend definiert und erlangt werden kann". (S. 95)
Nach Matz muß die Verquickung dieses an den Staat herangetragenen Glücksverlangens mit dem Fortschrittsglauben zu sich ständig steigernden und letztlich nie ganz zu befriedigenden Erwartungen führen, die den Staat zwangsläufig überfordern werden.(S. 95)

Als weitere, den Staat überlastende Zumutung nennt Matz den "Extremismus der Ziele: Sicherheit, Freiheit, Gleichheit". (S. 95) Persönliche und materielle Sicherheit werden derart der Verantwortung des Staates anheimgestellt, "daß jeder Einbruch in die Sphäre der Sicherheit nicht als Schicksal, sondern als politisch zurechenbares Versagen erscheint". (S. 96) Zufall und Schicksal sollen also in die Verantwortung des Staates fallen. Selbstverständlich ist er dadurch überfordert, und seine Legitimität steht auf immer schwachen Beinen.
Die moderne Freiheit "entfaltet sich nicht nur im politischen Raum, sondern vor allem auch im Raum der Gesellschaft". (S. 96) Die durch Religion und Brauch nicht mehr gebundene individuelle Freiheit verbindet sich nach Matz mit den säkularisierten Glückerwartungen und dem Fortschrittsgedanken. Die Gesellschaft mit ihren Ordnungen "wird zu einem prinzipiell offenen Raum der Befriedigung eines unbegrenzten Glücksstrebens, das diese Freiheit nutzt mit der Folge, daß alle festen Stände und Schichtungen der Gesellschaft sich auflösen und die gesellschaftlichen Ordnungen in einen Prozeß schnellen Wandels hineingerissen werden". (S. 96)

Dem Staat fällt nun die schier unlösbare Aufgabe zu, die ungeheure Dynamik dieses modernen Freiheitsstrebens bzw. -ausnützens in ihren unerwünschten Nebenfolgen zu kompensieren oder gar in erwünschte Bahnen zu lenken. (Vgl. S.97) Ein Ausufern der Staatsaufgaben muß die Folge sein.
Nach Matz wird nun selbst die Gesetzgebung in diesen Strudel der staatlichen Steuerungsversuche mit hineingerissen: sie wird zum Prozeßsteuerungsinstrument. "Zahllose Einzelziele müssen durch Gesetze erreicht werden, die permanente Änderung der Situation hat ebenso permanente Änderungen der gesetzlichen Instrumente u n d der Ziele, in jedem Falle neue und andere Gesetze zur Folge". (S. 97) Auch diese Gesetzesflut und dieser Gesetzeswirrwar zehrt an der Leistungsfähigkeit des Staates.

Das moderne Sozialstaatsprinzip hat den Staat schließlich für die materielle Gleichheit und Chancengleichheit aller Individuen in die Pflicht genommen. Seine Aufgabenlast mußte dadurch in unübersehbarem Umfang zunehmen.
Abschließend stellt Matz angesichts des Extremismus der Ziele Sicherheit, Freiheit, Gleichheit fest, "daß die Politik unter dem notwendig fortwährenden Druck steht, die objektiv unerreichbaren Staatsziele nicht erreichen, die utopischen Ansprüche nicht erfüllen zu können". (S. 98) Und er schreibt weiter: "Daraus ergibt sich das praktische Paradox, daß die Politik zu einem Maximum an Aktivität gedrängt wird, obwohl u n d weil die Aufgabe, die Kluft zwischen Ist- und Sollzustand zu schliessen, unlösbar ist". (S. 98)

Dazu komme aber auch die prinzipielle Überforderung des

Staates durch das "technizistische Denken" in der Politik, d.h. durch den Glauben, alles sei "machbar", alles sei planbar. Matz weist darauf hin, "daß ein technologisches Verhältnis der Politik zur Gesellschaft den Charakter der politischen Aufgabe, Gesellschaft verbindlich zu ordnen, verkennt. Eine Verfügbarkeit der Formen menschlichen Zusammenlebens, und nichts anderes ist ja Gesellschaft, wird damit unterstellt, die tatsächlich nicht gegeben ist und die die Politik bereits im Ansatz überfordert". (S. 101)

Zum Schluß stellt Matz die Frage nach "Lösungen" der Probleme im Bereich der Staatszielvorstellungen. Doch er mahnt sofort zur Vorsicht bei dier Suche nach Losungen: "In der Tat geht die Vorstellung, man könne etwa durch richtungsändernde politische Grundentscheidungen, durch organisatorische Reformen wie die Belebung des Subsidiaritätsprinzips, Dezentralisierung und Reprivatisierung von staatlichen Aurgaben die Schwierigkeiten in den Griff nehmen, im technizistischen Sinne davon aus, daß 'alles machbar' sei." (S. 101)

Diese Meinung erscheint uns allzu pessimistisch. Matz möchte mit seinen Überlegungen deutlich machen, "daß die Problematik der modernen Staatszielvorstellungen aus weltanschaulichen Motivationen erwachsen ist, die sehr tiefreichend sind und erst über einen Zeitraum von Jahrhunderten hinweg zur Reife gelangten, um dann unmittelbar politisch wirksam zu werden". (S. 101) Diese geistigen Dispositionen sind nach Matz politisch nicht zu beeinflussen, weder durch politische Planung noch durch organisatorische Peformen. Die Politik werde vielmehr

"von ihnen wie von einem Sachzwang bestimmt". (S. 102)
Es gebe also keine "Lösungen". Matz ist also äußerst pessimistisch. Nur "ein Zusammenbruch des Systems oder eine allmähliche Entwicklung" könne diese geistigen Dispositionen außer Kraft setzen.
So schreibt er: "Was bleibt, ist jene Geduld, die aus dem Wissen um die Dimensionen epochaler geschichtlicher Entwicklungen erwächst und uns lehrt, auf neue geistige Impulse, ja nichts Geringeres als eine neue "Weltanschauung" im eigentlichen Sinne des Wortes zu warten, die geistige und praktische Energien von der Art freisetzt, wie sie mit Beginn der Neuzeit aufgetreten sind". (S.102)
Bleibt zu hoffen, daß uns dafür genügend Zeit bleibt, zumal Matz mit einer "Verlängerung des Lernprozesses" rechnet, da im internationalen politischen Konkurrenzkampf die erwähnten geistigen Dispositionen noch länger am Leben erhalten werden. (Vgl. S. 102)
Welche Bedeutung hat nun Matz' Analyse für unsere Fragestellung? Mit der Definitionsproblematik setzt er sich nicht auseinander, der Begriff Regierbarkeit scheint ihm eindeutig. Kurz und bündig stellt er ihn dar. Er deutet die Faktoren an, die eine Unregierbarkeit bestimmen, eine solche Faktorenanalyse scheint uns der richtige Weg zu sein. Ein wertvoller Ansatz scheint es uns zu sein, daß Matz nach den "wertlogischen Begründungen für die Staatsaufgaben", d.h. nach den Staatszielvorstellungen fragt, wenn uns auch in der Unterscheidung zwischen Staatszielen und Staatsaufgaben eine größere Problematik zu liegen scheint als es bei Matz zum Ausdruck kommt. Jedenfalls bemüht er sich um die Ursachen des Symptoms der Überlastung des Staates durch auswuchernde Aufgaben.
Nach der Erkenntnis, daß die Staatszwecke über die Epochen konstant geblieben sind, findet Matz, daß es an

der gewandelten Interpretation und Umsetzung der Staatszwecke in Staatsaufgaben liegt, daß die modernen politischen Systeme von Unregierbarkeit durch Überlastung bedroht sind. Und diese Umsetzung hängt wiederum ab von sich wandelnden politischen Wertvorstellungen und Motivationen, von geistigen Dispositionen, die nur langfristig zur Reife gelangen. Einerseits wollen wir dem Staat nicht (mehr) die notwendigen Befugnisse zugestehen, andrerseits führen das Festhalten an der Allzuständigkeit des Staates und diese geistigen Dispositionen zur Überforderung des Staates.

Die Zusammenhänge zwischen Staatszwecken, Staatsaufgaben, geistigen Dispositionen und Unregierbarkeit herausgearbeitet und eine Reihe von diesen Dispositionen beschrieben zu haben, halten wir für Matz' hohen Verdienst, bewahrt uns dieser Ansatz doch davor, die Unregierbarkeit mit bloßem organisatorischem und technizistischem Kurieren an den Symptomen in den Griff bekommen zu wollen.
Unbefriedigend allerdings erscheint uns Matz' Antwort auf die Frage nach den Lösungsmöglichkeiten: Können wir uns leisten, auf den "Zusammenbruch des Systems" oder aber auf das allmähliche Reifen einer neuen "Weltanschauung" zu warten?

1.6. Das Problem der Staatsaufgaben (Kurt Eichenberger) und der staatlichen Planung (Friedrich H. Tenbruck)

Auch für Eichenberger ist die Allzuständigkeit des modernen Staates ein Schlüsselbegriff der Analyse. Für ihn ist diese Allzuständigkeit logische Konsequenz aus der staat-

lichen Souveränität: "Der souveräne Staat soll und kann handeln, wo er es für geboten erachtet".[1] Und für Eichenberger bedeutet Allzuständigkeit vor allem "Selektionsmöglichkeit", d.h. die "rechtliche und faktische Fähigkeit" des Staates, "selbst zu bestimmen, was er tun will und nicht tun will". (S. 103)

Nach Eichenberger beginnt heute der Staat, "seine universale Potenz tatsächlich zu nutzen", aber es kommt hinzu: "Es wird rasch wachsend sowohl durch den Bürger und die Sozialgruppierungen als auch durch die Behörden von der Allzuständigkeit auf die r e a l e A l l f ä h i g k e i t geschlossen". (S. 104) Die Kriege und Krisen des 20. Jahrhunderts hatten den Staat wie nie zuvor gefordert, und er erscheint nun als Garant für die Lösung aller Probleme. Eichenberger muß sogar feststellen: "...die Selbstregulations- und Problemlösungskapazität außer-staatlicher Handlungsgrößen (wird) partiell gar nicht mehr angestrengt ..." (S. 104) Und: "Sobald Risiken groß werden, e r k l ä r e n die gesellschaftlichen Größen i h r e I n k a p a z i t ä t , z.B. im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, in der Wirtschaft". (S.105)

So wird der Staat nach Eichenberger einer "unbegrenzten Erwartungssituation" ausgesetzt. Vom Staat werden "Hilfen zur Lebensführung im Innern" und Wertorientierungen gefordert. Ihm wird, wie Ulrich Matz es formuliert, die Rolle des "Organisators säkularisierter religiöser Energien" zugemutet. Dies führt, so Eichenberger, zur "unkritischen und wenig reflektierten A u f g a b e n h ä u f u n g ". (S. 106) Kämpfe um die Wähler-

---

1) Eichenberger, Kurt: Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in Regierbarkeit ..a.a.O. Ab hier Quellenangaben im Text.

gunst fördern seiner Meinung noch die Aufgabenausweitung. (S. 106) Dieser letztere Gesichtspunkt kann u.E. noch höher gewichtet werden.

Diese "prinzipiell offene Aufgabenpotentialität" (Eichenberger, S. 106) birgt allerdings ein hohes Legitimitätsrisiko und damit eine weitere Gefahr für die Regierbarkeit: "Versagt er in der zugemuteten Aufgabenerfüllung und erleidet er Fehlschläge in der Leistungsfähigkeit, brechen plötzliche Legitimitätseinbußen auf". (S. 106) Folgen wir Matz, dann sind solche Fehlschläge durch die Überforderung vorprogrammiert und die Regierbarkeit zwangsläufig in Gefahr. Langfristig dürfte auch die Verkümmerung der privaten Problemlösungskapazität zu einer solchen Gefahr führen.

Eigenberger weist nun Lösungsmöglichkeiten auf, dieser Überforderung des Staates Herr zu werden. Er nennt Empfehlungen zur "Gesundschrumpfung" aus den letzten Jahren und auch die ihr entgegenstehenden "Irreversibilitäten". (S. 107) Doch man dürfe vor solchen Irreversibilitäten nicht resignieren: Dies sei eine "Abdikation der Politik, die sich selbst preisgäbe und ihre Sendung, die Regierbarkeit fortwährend zu konstituieren, leugnete, sobald einmal eine Staatsaufgabe eingeführt wäre". (S. 107) Vielmehr ließe sich Regierbarkeit dann herbeiführen, "wenn die staatlichen Aufgaben eine Manövriermasse bildeten und in wirksamen Umfang tatsächlich verfügbar und beweglich wären". (S. 107) Die Schwierigkeit eines solchen Unterfangens läßt sich u.E. aber wohl am besten an den alljährlichen Haushaltsaufstellungen ermessen.

Eicheberger nennt also als erste Lösungsmöglichkeit: Aufgabenselektion, neues Setzen von Prioritäten. Er spricht von einer "neuen Prioritätenordnung".(S. 107) So könne die "Leistungslähmung des überrorderten Staates" (S. 108) vermieden werden. Als zweite Lösungsmöglichkeit, um "in der Aufgabenfülle mit ihrer Tendenz zur unbegrenzten Ausweitung Herr der Situation zu bleiben", (S. 107) nennt Eichenberger, " die P r o b l e m l ö s u n g s k a p a z i t ä t ihrerseits in ein g e s i c h e r t e s u n d s t ä n d i g e s W a c h s t u m z u v e r s e t z e n ". (S. 107 f) Bemühungen in dieser Richtung während der letzten 20 Jahren waren in Eichenbergers Augen nicht gerade überzeugend.

Die Aufgabenselektion muß nach Eichenberger zunächst von den verfügbaren Mitteln abhängen, er spricht von einer "wechselseitigen Ziel-Mittel-Bestimmung". Für ihn "stehen zur Zeit vier Faktoren im Vordergrund, welche für die Aufgabenselektion maßgeblich wirken" (S. 109): die "zureichende Organisation" (S. 109), das Recht, insbesondere die "instrumentale Eigenart und Kraft des positiven Rechts"(S. 110); die "ökonomisch-finanzielle Leistungsfähigkeit"(S. 110); und schließlich die "internationalen Interdependenzen". (S. 111) Weiter nennt Eichenberger als "Maximen der Staatsgestaltung", "in der Aufgabenübertragung Maß zu halten, in der Erfüllung der gewählten Aufgaben Erfolg auszuweisen". (S. 111) Es komme darauf an, "Begrenzung mit voller Anstrengung, Staatslimitierung mit Staatsperfektionierung zu verbinden". (S. 111) Darin liege eine

"Garantie der Regierbarkeit des nicht-totalitären Staates", und Regierbarkeit bedeute, den Ausgleich zwischen Staatslimitierung und Staatsperfektionierung "regelmäßig reproduzieren zu können". (S. 111)
Es fehle an einem wissenschaftlichen und praktischen Konsens über "Kriterien für die aktualisierten Aufgabenaufnahmen und Aufgabenverzichte" (S. 111), also an Selektionskriterien. Deswegen seien die staatsgestaltenden Gewalten "immer wieder versucht", die Staatsaufgaben aus "abstrakten Zielgebungen des Gemeinwesens" (S. 112) abzuleiten. Doch sei diese Zielgebung noch problematischer. Ein Gemeinwohl- oder Glücksbegriff sei entweder nicht vorgegeben oder vage, als "unbestrittener Maßstab" also nicht nutzbar. Aus solchen abstrakten Zielvorgaben könnten keine Staatsaufgaben abgeleitet werden. Damit steht Eichenberger in Widerspruch mit Matz, bei dem das Problem darin gelegen hatte, die an sich leistungsfähigen Staatszielvorstellungen mit Hilfe sich wandelnder "geistiger Dispositionen" in Staatsaufgaben umzusetzen. Nicht die Ziele erweisen sich nach Matz unfähig zur Selektion, sondern die "geistigen Dispositionen".

Die Praxis behilft sich nach Eichenberger mit "pragmatischen Entscheidungsvorgängen"(S. 112): Der Staat ergreift seine Aufgaben reaktiv auf eingetretene oder erwartete "Lagen", und diese Aktivität zerstreut die Bedenken einer möglichen Überforderung und der Versäumnis, im "magischen Vieleck" (Eichenberger) der Faktoren Selektion zu betreiben.

Eichenberger sieht, um es zu wiederholen, als Lösungsmöglichkeit einer drohenden Überforderung des Staates die Aufgabenselektion, und dazu möchte er "einige

orientierende Gesichtspunkte" als "erste Hilfen im Selektionsprozeß" (S. 113) bieten. Durch diese Hilfen gilt es also, das von Eichenberger beschriebene "magische Vieleck" der vier Faktoren Organisation, Recht, Finanzierung und internationale Interdependenz auszubalancieren. Er nennt eine Reihe solcher "Ansätze", die wir hier nur aufzählen können: "Kategorisierung der Staatsaufgaben", auch unter Zuhilfenahme von Wichtigkeitskriterien; "Verschaffung des Überblicks" über den Ist-Zustand; "Erfassung der staatlichen Leistungskapazitäten", einschließlich der Frage nach der Steigerung der Problemlösungskapazitäten; "Erfassung der Handlungsmöglichkeiten in Krisenlagen"; schließlich "die Aktivierung der Wissenschaft". (S. 113 ff) Die Wissenschaft sollte nach Eichenberger stärker für die Problematik der Aufgabenstellung und -bewältigung genutzt werden.

Eichenberger wie Matz untersuchen die Wirkung der staatlichen Aufgabenüberlastung auf die Regierbarkeit. Beide sehen die Gefahr der Unregierbarkeit durch die Überforderung des Staates. Während Matz aber eine geringe Chance sieht, die die Überforderung auslösenden "geistigen Dispositionen" bzw. "politisch wirksamen Motivationen" zu beeinflussen, zeigt Eichenberger zwei Lösungsmöglichkeiten auf: Aufgabenselektion und Steigerung der Problemlösungskapazitäten. Für ihn liegt die Garantie für Regierbarkeit in der Verbindung von Staatslimitierung und Staatsperfektionierung. Eichenberger und Matz beziehen also gegensätzlichte Positionen, was die Lösung der Regierbarkeitsproblematik angeht. Welche These nun richtig ist, würde sich wohl nur durch eine langfristige Anwendung der Eichenberger'schen Empfehlung klären lassen.

Jedenfalls ist es Eichenbergers Verdienst, den Selektionsprozeß näher analysiert zu haben. Er erläutert Faktoren, die nach der Art eines "magischen Vielecks" die Aufgabenselektion bestimmen. Und er gibt "erste Hilfen" für den Selektionsprozeß. Seine Definition der Regierbarkeit ist ganz auf die staatliche Aufgabenerfüllung bezogen: "Regierbarkeit bedeutet", den Ausgleich zwischen "Staatslimitierung" und "Staatsperfektionierung" "regelmäßig reproduzieren zu können". (S. 111)
(Unterstreichung durch den Verf.)

Abschließend zum Komplex "Überlastung durch Staatsaufgaben" sei noch auf Nevil Johnson und Friedrich H. Tenbruck verwiesen. Johnson definiert: "Wenn wir heute von der Möglichkeit der Unregierbarkeit reden, so meinen wir im Grunde, daß der jeweilige Staat nicht mehr in der Lage ist, durch seine Amtsinhaber seinen Souveränitätsanspruch seinen Bürgern gegenüber zur Geltung zu bringen".[1] (Unterstreichung durch den Verf.)
Auch er sieht als eine Hauptgefahr für die Regierbarkeit die Überlastung des Staates, verursacht durch das "Postulat der sozialen Gleichheit" (S. 65), und empfiehlt als Lösung die Dämpfung der Erwartungen an den Staat. Denn diese sich bis zur Unerfüllbarkeit steigernden Erwartungen setzen nach Johnson einen unheilvollen Mechanismus in Gang: die Amtsinhaber werden verunsichert; die Bürger werden enttäuscht und verlieren ihr Vertrauen zum Staat; die auf die demokratische Zustimmung angewiesenen Amtsinhaber lassen sich auf noch mehr Versprechungen für die Zukunft ein; die Aufgabenbelastung steigt noch weiter. Johnson schreibt: "Diesem Sog zufolge erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, daß die Regierungsinstrumente

1) Johnson, Nevil: Zur Bewertung von Herrschaft, in: Regierbarkeit a.a.O. S. 49

Leistungen nicht mehr zustandebringen werden können oder höchstens in mangelhafter Weise ... Die Zeichen der Unregierbarkeit sind dann nicht darin zu finden, daß überhaupt nicht mehr regiert werden kann (obwohl auch dieser Fall eintreten kann), sondern daß allmählich immer schlechter regiert wird". (S. 71) (Unterstreichung durch den Verf.)
Johnson sieht das Problem der Unregierbarkeit also eher als Problem der "Schwerregierbarkeit".
Insgesamt unterstützt Johnson aber die Argumentation von Matz und Eichenberger: der Staat soll vom Druck der Staatsaufgaben entlastet werden. Dazu schlägt er vor, die Erwartungen gegenüber dem Staat mindestens zu stabilisieren, besser aber herabzusetzen. (Vgl. S. 80)
Auch Tenbruck spricht vom Erwartungsdruck auf den Staat, kommt dann auf das Problem der politischen Planung:
"Die Verhältnisse erfordern eine langfristige und umfassende Vorsorge. Unabweisbar drängen sich dem Staat damit Aufgaben auf, die er nur durch Planen lösen kann, wenn er regierbar bleiben soll".[1] Tenbruck setzt also im Gegensatz zu Matz und Eichenberger weniger an Staatszwecken und -aufgaben an, wenn er von drohender Unregierbarkeit spricht, sondern bei den Instrumenten, speziell bei der politischen Planung. So könnten wir geradezu von einem engen Zusammenhang zwischen "Planbarkeit" und Regierbarkeit sprechen.
Tenbruck mahnt aber, die Grenzen der staatlichen Planung zu berücksichtigen. Er weist darauf hin, "daß zur Regierbarkeit des Staates das Wissen um das Unplanbare gehört, welches nur aus Erfahrung und Urteilskraft konkret werden kann". (S. 149) Am Bewußtsein und Verständnis für die Grenzen staatlicher Planung fehle es aber heute in bedenklicher Weise. (S. 134)

---

1) Tenbruck, Friedrich H.: Grenzen der staatlichen Planung, in: Regierbarkeit a.a.O. S. 134

Er warnt vor einer Planungseuphorie, in der die Bürger Unerreichbares erwarten und die Parteien Unerreichbares versprechen. Die Politik gerate in einer solchen Planungseuphorie unter Erfüllungsdruck, weil sie den Halt am Möglichen und Nötigen verliere. (Vgl. S. 137)
Und er weist die Schwächen der staatlichen Planung nach: Eine in Pläne und Programme gezwängte Politik "verliert den Spielraum und die Kraft zur sachgerechten Entscheidung, den Blick für Lage und Situation".(S. 138)
Weiter: die Planung werde ständig überschätzt, es gäbe eine Vielzahl mißlungener Pläne. (S. 144) Um die Grenzen der Planung bewußt zu machen, betont Tenbruck die Fehlerhaftigkeit, die unerwünschten Ergebnisse, die Nebenfolgen und die Inflation der Planung.(S. 138 ff)

Eine richtige Planung, die die Regierbarkeit sichern helfen soll, ist nach Tenbruck also vor allem eine Planung, die sich ihrer Grenzen bewußt ist. Er schreibt: "Planen bleibt ein unsicheres Geschäft, das nur von dem bestanden werden kann, den Erfahrung und Urteilskraft lehren, wann und wo und wie er planen kann und wo nicht ... Es ist nicht wahr, daß Erfahrung und Urteilskraft durch Planung ersetzt werden können. Die Grenzen der Planung ergeben sich gerade nicht aus der Planung, sondern aus Erfahrung und Urteilskraft." (S. 146) "Die rechte Planung als Bedingung für die Regierbarkeit" muß nach Tenbruck aber auch moralische Grenzen beachten. (S. 146) Sie muß es deshalb, weil "in einem moralischen Vakuum" jeder Staat unregierbar werde . (S. 147) Er schreibt: "Wo die moralische Erosion eintritt, da kommt der Punkt, wo die Gesetze nicht mehr greifen, die Gerichte, die Sicherheits- und Ordnungsorgane sich verschleißen, und der Staat, der die Abschaffung der Moral als liberale Groß-

tat pries, am Ende zu bürokratischen Kontrollen und schärferen Strafen greifen muß, die dann auch nicht mehr helfen". (S. 147) Mit der Schilderung dieser Apokalypse der Unregierbarkeit spricht Tenbruck gewiß einen wichtigen Aspekt der Regierbarkeitsproblematik an. "Ein Gemeinwesen ohne private Tugenden ist unregierbar", sagt er. (S. 147) Und: "Die Frage nach Geist und Moral des Gemeinwesens trifft den Staat zentral in seiner Regierungsfähigkeit". (S. 148)

"Die rechte Planung als Bedingung für Regierbarkeit" muß also die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit und der Moral beachten. Tenbruck geht aber noch weiter: Planung könne auch Zeichen von moralischer Leere eines Gemeinwesens sein. Er schreibt: "... wenn die Politik nicht mit einer moralischen Gemeinsamkeit der Bürger rechnen darf, oder wenn sie darauf nicht rechnen will,dann kann der Staat seine Bürger nur noch durch Geschenke und Kontrollen bei der Stange halten. In einer moralischen Leere können Menschen nie zufrieden sein und wollen deshalb ständig zufrieden gestellt werden. Dann gerät der Staat in den Zwang, durch immer mehr gesellschaftliche Planung alle Begehren zu stillen, weil er nur durch Dienstleistungen oder bürokratische Kontrolle noch lenken, steuern und gestalten kann. Im Verzicht auf jede Moral wird alles disponibel, und wo alles disponibel ist, muß man ständig tun, was man dann nicht tun kann: planen. Alle Disposition setzt voraus, daß einiges nicht disponibel ist". (S. 148)

Wir haben mit Tenbruck einen Planungsskeptiker zu Wort kommen lassen; wir konnten ihm gewiß eine Vielzahl von Planungsverfechtern entgegenstellen. Uns kommt es aber vor allem auf drei Erkenntnisse an, die aus Tenbrucks

Aufsatz gut hervorgehen: Erstens: Auf Planung kann ein moderner Staat nicht mehr verzichten, wenn er regierbar sein will. Zweitens: Planung ist kein Allheilmittel gegen Unregierbarkeit. Im Gegenteil: eine Planung, die ihre Grenzen nicht kennt, kann sogar selbst zur Unregierbarkeit rühren. Drittens: "Geist und Moral des Gemeinwesens" sind wesentliche Faktoren der Regierbarkeit.

1.7. Peter Graf Kielmansegg: "Demokratieprinzip und Regierbarkeit".

Kielmansegg ist ebenfalls in die Reihe der Wissenschaftler einzuordnen, die Unregierbarkeit auf die Aufgabenüberlastung des Staates zurückführen. Doch er fügt einen neuen Gedanken hinzu: Das Demokratieprinzip, hier in Gestalt der Abhängigkeit der Regierenden von der Zustimmung der Bürger, birgt selbst eine Bedrohung für die Regierbarkeit. Und zwar deshalb, weil es aus verschiedenen Gründen immer schwieriger wird, diese Zustimmung zu finden.

Kielmansegg setzt sich zu Beginn mit der Definitionsfrage auseinander. Der Begriff sei in den letzten Jahren "ungenau und unbedacht" gebraucht worden. Er schreibt: "Wenn von einem westeuropäischen Land, irgendeinem Land vergleichbaren Entwicklungsstandes gesagt wird, es laufe Gefahr, unregierbar zu werden, kann vernünftigerweise nicht gemeint sein, daß es auf keine Weise mehr regiert werden könne. Gemeint sein kann nur, daß bestimmte Institutionen unter bestimmten Rahmenbedingungen an einer bestimmten Problemlage zu scheitern drohen".[1] Er definiert damit Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit auf westliche poli-

---

1) Kielmansegg, Peter Graf: Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: "Regierbarkeit" a.a.O. S. 118

tische Systeme und nur auf einen Ausschnitt bezogen: auf eine bestimmte Institution in einer ganz bestimmten Situation. Er weicht damit wesentlich von den bereits aufgezählten Definitionen anderer Autoren ab. Er spricht von "Krisenkonstellationen".
Um eine solche Krisenkonstellation zu analysieren, gibt es nach Kielmansegg zwei Wege: Man kann erstens "nach den Herausforderungen fragen, die das politische System bedrängen, nach der Problemlage also". (S. 118) Zweitens kann man fragen, "wie es um die Fähigkeit der Institutionen bestellt sei, Probleme zu lösen, also bei den Regeln ansetzen, die das politische System konstituieren, und den Bedingungen, unter denen sie Anwendung finden". (S. 118)

Diese Trennung der Wege ist zwar kritisch zu beurteilen, da die Herausforderung an das politische System und dessen Problemlösungsfähigkeit sich gegenseitig bedingen. Doch folgen wir Kielmansegg, der sich dem zweiten Weg zuwendet, also nach der Problemlösungsfähigkeit fragt:

"Gibt es Anzeichen dafür, daß nicht die Schwächen dieser oder jener Institution, sondern das tragende Prinzip selbst, auf das alle demokratischen Institutionen sich ihrem Selbstverständnis nach gründen, die westliche Demokratie in eine Krise von der Art, wie wir sie eben skizziert haben, treiben könnte"? (S. 118) Doch er warnt, zu schnell von Unregierbarkeit zu sprechen, da das "Geschäft des Regierens", zumal in einer Demokratie, mühselig sei. Man solle "die Gefahr leichtfertiger Dramatisierung der Normalität meiden". (S. 119) Er schreibt: "Erst dann kann vom Scheitern demokratischer Institutionen die Rede sein, wenn sie sich als prinzipiell untauglich er-

weisen, Bestand und Entwicklung der Gesellschaft, der sie dienen sollen, ihrer Bestimmung gemäß zu gewährleisten". (S. 119) Durch eine solche präzise Anwendung des Begriffs Unregierbarkeit wie durch Kielmansegg kann ausgeschlossen werden, daß dieser Begriff eine Alibifunktion für politische Unfähigkeit annehmen kann oder zum bloßen Wahlkampfreizwort degeneriert.

Zunächst geht Kielmansegg auf die Gefahren ein, die der modernen Demokratie dadurch erwachsen, daß man sie grundsätzlich in Frage stellt. Dies weist auf die Legitimitätsproblematik.

Kielmansegg schreibt: "Demokratien... leben ständig in der Gefahr, durch ihre eigenen normativen Prämissen überfordert zu werden". (S. 121) (Unterstreichung d. d. Verf.) Als normative Prämisse der neuzeitlichen Demokratietheorie versteht er die "Prämisse der individuellen Selbstbestimmung". Diese Prämisse könne sich deshalb gegen die Demokratie wenden, weil sich auch in einer Demokratie Herrschaft und politische Institutionen nicht schlüssig von der individuellen Selbstbestimmung herleiten lassen. (Vgl. S. 119 - 123)

So könne die Prämisse bzw. das Grundpostulat der individuellen Selbstbestimmung auf zwei Weisen gegen "jede bestehende, ja jede denkbare Ordnung" gewendet werden. Einmal: "Die Regeln und Institutionen des politischen Systems werden buchstäblich und rigoros mit der Frage konfrontiert, ob sie dem Einzelnen Selbstbestimmung gewähren. Natürlich kann keine Regel und keine Institution dieser Prüfung standhalten". (S. 121 f)

Zum anderen: "Das Demokratiepostulat wird für alle Einrichtungen und Ordnungen menschlichen Zusammenlebens und -wirkens für verbindlich erklärt, zur Universalnorm erhoben. Auch dann ist gewiß, daß keine Gesellschaft, wie immer sie verfaßt sein mag, vor diesem Maßstab bestehen kann". (S. 122) Diese Gefahr der Überforderung und damit Unregierbarkeit der Demokratie durch ihre eigenen Prämissen ist heute nach Kielmansegg ein "handfest-aktuelles Thema". Ein Faktor dafür sei die Erweiterung des "gesellschaftlichen Handlungsspielraums" und der "Artikulationsmöglichkeiten" der Intellektuellen und folgender Umstand: "Das Wirklichkeitsbild des Intellektuellen und die Welt des Handelnden haben, zumal im Felde der Politik, immer weniger miteinander zu tun, weil die komplizierte gesellschaftliche Wirklichkeit der erfahrungslosen bloßen Reflektion immer unbegreiflicher wird". (S. 122) Zwar erscheint uns die Unterscheidung zwischen "Intellektuellen" und "Handelnden" wenig herzugeben, dennoch müssen wir Kielmansegg Folgerung voll zustimmen: "Es scheinen Voraussetzungen dafür gegeben zu sein, daß demokratische Verfassungsordnungen in einen Dauerkonflikt mit dem utopischen Potential ihrer eigenen Legitimitätsformeln verwickelt werden". (S. 122)

Also auch Kielmansegg macht Überforderung für eine drohende Unregierbarkeit verantwortlich. Diese Überforderung ist allerdings nicht, wie bei Matz und Eichenberger, durch eine Aufgabenüberlastung begründet, sondern durch die unerrüllbaren Ansprüche einer utopisch ausgelegten Demokratieprämisse.

In einem zweiten Schritt untersucht Kielmansegg, welche Wirkungen von der Maxime ausgehen, "daß Politik auf Zustimmung gegründet sein müsse", denn das eben behandelte Selbstbestimmungspostulat werde in der Verfassungspraxis zu dieser Maxime. Er formuliert genauer: "Wir müssen fragen, wie sich die Abhängigkeit der Politik von der Zustimmung 'des Volkes' auf die Fähigkeit der westlichen Demokra-

tien auswirkt, mit den sie bedrängenden Problemen rertig zu werden". (S. 123) (Unterstreichung d.d. Verf.)

Kielmansegg legt dar, daß ein "Wandel der Einstellungen der Bürger zum Staat" zu beobachten ist, weshalb es "schwieriger werden muß, Zustimmung zu finden".(S. 123) Einerseits würden die Bürger dem Staat mit "unerfüllbaren Leistungserwartungen entgegentreten", andrerseits "scheinen sich bestimmte traditionelle Zustimmungsmotivationen rasch aufzulösen". (S. 123) Und es sei offenkundig, "daß in einem Staat, der für alle Lebensumstände seiner Bürger für verantwortlich gehalten wird, Politik in dramatischer Weise permanent mit der Gefahr des Entzuges von Zustimmung konfrontiert ist". (S.124) Damit spricht Kielmansegg das Legitimitätsrisiko der modernen Demokratie an.

In diesem Zusammenhang macht Kielmansegg die interessante Feststellung, daß nicht nur die Bürger dem Staat immer neue Aufgaben aufbürden, "sondern Regierungen, Parlamente, Bürokraten in ihrem rastlosen Eifer, die Gesellschaft zu verbessern" (S. 124), auch dafür verantwortlich sind. Aber auch dies sei als Folge des Konkurrenzkampfes um Zustimmung zu verstehen. (S. 125)

Nach Kielmansegg lösen sich "Traditionelle Zustimmungsmotivationen" auf: "Alte und starke Impulse der Identifizierung mit dem Gemeinwesen haben ihre Kraft verloren"; "Die Bereitschaft, institutionelle Autorität als solche anzuerkennen, ist viel schwächer geworden"; "Die traditionellen Tugendkodices, die alle damit zu tun haben, das souveräne Ich zu binden, zerfallen"(S. 125); "Und wahrscheinlich ist, daß im Zuge dieser Entwicklung Zustimmung zumindest zeitweilig in immer stärkere Abhängigkeit von der Erwartung und der Erfahrung unmittelbaren individuellen Nutzens gerät". (S.125)

Was bedeutet die erschwerte Zustimmung nun für die Politik? Nach Kielmansegg liegt der Verdacht nahe, "daß der notwendige ununterbrochene Kampf um Zustimmung ... die Fähigkeit des politischen Systems, Probleme zu lösen, beeinträchtigt". (S. 125) Dabei bedeutet Zustimmung die Zustimmung der Partei, der Wähler und der organisierten Interessen.
Bezogen auf die notwendige Zustimmung bei Wahlen, fragt Kielmansegg nun nach dem "Zusammenhang zwischen den Regeln des Machterwerbs und der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems in der Demokratie". (S. 127) Den Begriff "Problemlösungsfähigkeit" bezieht Kielmansegg auf Probleme, "denen ein politisches System zu einem gegebenen Zeitpunkt gegenübersteht; Konstellationen nämlich, in denen zukünftiger Schaden als Möglichkeit erkennbar angelegt ist". (S. 128) Damit entspricht er ganz seiner Definition von Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit. Man kann deshalb seine Fragestellung auch deuten: Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Kampf um Zustimmung und der Regierbarkeit?

Die Antworten, die Kielmansegg gibt, besagen: Der Kampf um Zustimmung wirkt sich potentiell negativ auf die Problemlösungsfähigkeit aus. Aber es muß sich nicht negativ auswirken, denn: "Regierungen müssen sich nicht blindlings den Zwängen unterwerfen, die aus den Regeln des Machterwerbs resultieren". (S. 129) Und Kielmansegg betont: "... unsere Argumentation zwingt keineswegs zu dem Schluß, daß die Demokratie an ihren eigenen Regeln scheitern müsse". (S. 133)
Und: "Die Vorhersage, daß ein Gemeinwesen nach den Regeln der Demokratie überhaupt nicht zu regieren sei, hat sich ganz gewiß als falsch erwiesen, ..."(S. 133) Ja: Nach Kielmansegg beruhen die Überlebenschancen der Demokratie zu einem guten Teil darauf, daß es bei Politikern auch die "Freiheit zum Wagnis verantwortlichen Handelns gibt", d.h. die Freiheit vom Zwang, der aus dem Kampf um Zustimmung erwächst.

Aber Politiker verhalten sich eben häufig anders. So sehen die Antworten Kielmanseggs auf die Frage nach dem Zusammenhang zwischen dem Kampf um Zustimmung und Regierbarkeit im einzelnen aus:

- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung macht es den konkurrierenden Politikern schwer, sich für Problemlösungen zu entscheiden, die Gruppen belasten, um deren Zustimmung sie kämpfen .. müssen, wenn sie die Regierungsmacht erobern bzw. behaupten wollen." (S. 128)
- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung setzt das politische System der ständigen Gefahr aus, daß es von den Konkurrenten im Kampf um die Regierungsmacht mit Problemen überladen wird." (S. 128)

Weiter führt Kielmansegg "Vermutungen" an, die er allerdings für "plausibel" (S. 129) hält und für die er Beispiele anführt:

- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung gibt den Einkommens- und Konsuminteressen eine eindeutige Dominanz.". (S. 129)
- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung hat zur Folge, daß die Bedürfnisse und Ansprüche des Augenblicks vorherrschen." (S. 129)
- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung macht es für Regierungen sehr schwierig, nationale Interessen hinter internationale Belange zurückzustellen." (S. 129)
- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung bringt die Politiker in Versuchung, jedenfalls die öffentliche politische Diskussion auf einem sehr niedrigen Niveau der Rationalität zu führen (und das heißt nicht selten auch, Problemlösungen auf diesem Niveau zu suchen), während die Problemkonstellationen eher komplizierter werden, also auf einem hohen Rationalitätsniveau angegangen werden müßten." (S. 129)

- "Der Konkurrenzkampf um Zustimmung treibt den Prozeß des stetigen Wachstums der Staatsausgaben voran. Gleichzeitig macht er es beinahe unmöglich, für ein entsprechendes Wachstum der Einnahmen zu sorgen." (S. 130)

In seiner Analyse arbeitet Kielmansegg drei wichtige Faktoren heraus, die die Regierbarkeit, verstanden als Problemlösungsfähigkeit in ganz bestimmten Situationen, gefährden:
1. Die Potentielle Gefahr für die Demokratie, "durch ihre eigenen normativen Prämissen überfordert zu werden".
2. Es wird in den Demokratien immer schwieriger, die notwendige Zustimmung zu finden (Legitimitätsproblematik).
3. Der vom Selbstbestimmungspostulat erzwungene ständige Kampf um Zustimmung als "demokratische Regel des Machterwerbs" beeinträchtigt die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems.

Der Schritt zum Lösungsversuch, also dem Versuch, die Regierbarkeit zu retten, wäre, nach Verbesserungsmöglichkeiten der Problemlosungsfähigkeit zu suchen. Kielmansegg tut dies nicht, wir können dazu auf Eichenberger zurückgreifen, der Ansätze aufführt, wie die "Problemlösungsmöglichkeiten" gesteigert werden können. (Vgl. Eichenberger a.a.O. S. 115 f)
Dafür arbeitet Kielmansegg sehr klar eine Grundproblematik der Demokratie heraus und gibt einen Hinweis zur Lösung dieses Dilemmas:

Die Regeln der Demokratie seien auf eine höchst gefährliche Weise ambivalent. So ist die Demokratie durch ihre eigenen normativen Prämissen, insebesondere das Postulat individueller Selbstbestimmung, gefährdet. Vor allem: "Indem sie (die Regeln der Demokratie, der Verf.) ihrer Bestimmung gemäß Regierung an die Zustimmung der Regierten binden,

also leisten,was sie leisten sollen, beeinträchtigen sie die Fähigkeit des politischen Systems, Probleme zu lösen ..., empfindlich". (S. 133)
Als Lösung dieses Dilemmas komme es daraut an, die Ambivalenz dieser Regeln "so gut wie möglich auszubalancieren". (S. 133) Dies können wir als dreierlei Empfehlung interpretieren: Es wieder leichter machen daß Politik Zustimmung rindet; das Selbstbestimmungspostulat im rechten Maß anwenden; und: den Konkurrenzkampf um Zustimmung durch Mut zur Verantwortung in vernünftigen Grenzen halten. Man könnte auch sagen: Im Sinne der klassischen Politischen Theorie das rechte Maß halten.

1.8. Bernd Guggenberger: Die Legitimitätsproblematik und ökonomische Restriktionen der Regierbarkeit

Bei seiner Definition der Regierbarkeit stellt Guggenberger auf die Autonomie des staatlichen Handelns ab: "Regierbarkeit setzt eine zumindest 'relative' Autonomie der politischen Entscheidung, die unverzichtbare 'policy-making-power' auf seiten der zuständigen Institutionen voraus. Regierbar ist eine Gesellschart nur, wenn sie ihrer politischen Führung einen hinlänglich weiten Rahmen freien Disponierens und souveränen Planens zugesteht: Sie muß die Möglichkeit haben, Prioritäten zu setzen und nach selbst gewählten und selbstverantworteten Zielen den jeweiligen Bereich der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu gestalten. Sie muß, will sie unter heutigen Bedingungen den Grundsätzen einer verantwortlichen und weitsichtigen Lenkung und Führung der Gesellschaft entsprechen, auf aktuelle oder sich abzeichnende gesellschaftliche Bedürfnissituationen und Mangellagen eingehen können,

bevor Katastrophen ins Haus stehen".[1)]
In dieser Definition stehen die Begriffe Autonomie der politischen Entscheidung, Prioritätensetzung und Anpassungsfähigkeit an kritische Situationen im Vordergrund. Diese Definition ist zwangsläufig einseitig, doch müssen wir berücksichtigen, in welchem Zusammenhang sie Guggenberger formuliert. Es ist dies der Zusammenhang zu dem, was er als den Verlust "Autonomer Staatlichkeit" durch ökonomische Beschränkungen bezeichnet. So ist von diesem Aspekt her eine Definition angemessen, die auf die Autonomie der politischen Entscheidung abstellt.

Nach Guggenberger ist die politische Aufgabenerfüllung und damit die Regierbarkeit in zweier ihrer Bereiche durch die ökonomischen Verhältnisse beengt: einmal in ihrer Aufgabenerfüllung allgemein und zum zweiten in ihrer Reformfähigkeit.

Unter der Überschrift "Ökonomie und Politik - der Verlust 'autonomer Staatlichkeit'" beschreibt er den Widerspruch zwischen der modernen Inpflichtnahme des Staates für Wohlstandsvermehrung, Daseinsvorsorge, Wachstumsvorsorge, Konjunkturstabilisierung auf der einen Seite und dessen begrenztem Instrumentarium der indirekten Steuerung durch Anreize und Restriktionen auf der anderen Seite. Prinzipiell unter Wahrung der Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftssubjekte z.B. bei den Investitionen. Aber Guggenbergers Vorwurf geht noch weiter: Der Staat hat nicht nur schwache Instrumente, sondern er hat derart die Verantwortung für die Regulierung des wirtschaft-

---

1) Guggenberger, Bernd: Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates, in: Greven, Michael/Guggenberger, Bernd/Strasser Johano: Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus, Darmstadt u. Neuwied, 1975, S. 28
Quellenangaben im Text.

lich-sozialen Prozesses übernommen, identifiziert sich derart mit den systemimmanenten Zielen des Wachstums und der Wohlstandsmehrung, daß er die Autonomie seines Handelns eingebüßt hat. (Vgl. Guggenberger a.a.O. S. 23 f) Guggenberger spricht von der "Fesselung des Politischen durch ein alles gleichermaßen in seinen Bann schlagendes Prinzip". (S. 24) Der Staat ist geradezu abhängig vom Funktionieren des wirtschaftlichen Prozesses und wird so trotz seiner vermehrten Aufgaben schwach und ohnmächtig. (Vgl. S. 26) Mehr noch: Der Staat nimmt eine dienende Funktion gegenüber den wirtschaftlichen Prozessen ein. Guggenberger schreibt: "Der Staat setzt sich kaum noch als selbst Treibender an die Spitze gesellschaftlicher Entwicklung; ..." (S. 26) Wenn dem so wäre, dann wäre in der Tat die Regierbarkeit in Gefahr. Doch wir glauben, daß Guggenbergers zugespitzte These das Wesen der wirtschaftspolitischen Steuerung nicht trifft: Wenn der Staat um eine existenznotwendige Aufgabe ringen muß, dann kann man ihn noch nicht gleich als Sklaven der Ökonomie bezeichnen.

Zweitens ist nach Guggenberger im besonderen die Reformfähigkeit des Staates durch ökonomische Verhältnisse beengt, damit die Regierbarkeit. Er überschreibt diese Überlegungen mit: "Zur 'Dialektik' von Reform- und Stabilitätspolitik". Einmal sei gewöhnlich Wachstum und Stabilität Voraussetzung für Reformpolitik, insofern könnte ein Staat, der als Sklave[1] den Wirtschaftsprozessen dient, einer Reformpolitik dienlich sein, andrerseit müsse eine mangelnde autonome Aufgabenerfüllung eine Reformpolitik auch beengen. Besonders hier werde der "Hoheitsverlust" des Staates sinnfällig.

---

1) Der Ausdruck "Sklave" ist von uns gewählt, wir glauben, damit Guggenberger richtig zu interpretieren.

Nach Guggenberger entsteht die "Dialektik" von Reform- und Stabilitätspolitik dadurch, daß sich der Staat einer antizyklischen Fiskalpolitik verschrieben hat: In einer Rezession darf er Finanzmittel für gesellschaftlich notwendige Reformen ausgeben, um der Wirtschaft Wachstumsimpulse zu geben, in einer Hochkonjunktur darf er dies nicht. Das bedeute: Gesellschaftlich notwendige Reformen werden nicht nach den Bedürfnissen der Bürger, sondern nach sachfremden Überlegungen durchgeführt. Guggenberger sieht darin "jene prinzipielle Restriktion politischen Wollens im Sinne der Komplementärfunktion" (S. 27), da eine Reformpolitik nur möglich sei, wenn sie in die "Konjunkturlandschaft" passe. Dies sei eine Gefahr für Regierbarkeit und Staatsautorität. Guggenberger schreibt: "Die Fixierung aufs ökonomische Krisenmanagement lähmt die Politik, entzieht ihr wichtige Impulse, macht sie, auf Dauer gesehen, blind für die über die Stabilitätsgarantie hinausweisenden gesellschaftlichen Erfordernisse." (S. 29) Eine solche These ist natürlich schwer zu belegen. Aber er schreibt weiter, bei der Globalsteuerung handle der Staat nicht eigentlich "souverän", "weil er es sich in der Regel versagen muß, seine Maßnahmen anders als über den Marktmechanismus zu vermitteln". (S. 29 f) Guggenberger weist dabei darauf hin, daß der Staat die Wirtschaft im wesentlichen nur über das Setzen von Parametern, durch Anreize oder Hemmnisse zu steuern versuchen kann, um z.B. die Gewinnerwartungen der Unternehmer zu beeinflussen.

Die von Guggenberger dargelegte "Dialektik von Reform- und Stabilitätspolitik" ist tendenziell zutreffend, in einer solch zugespitzten Darstellung jedoch irreführend, weil sie die Gewichte unzulässig verschiebt. Einmal muß

man die staatlichen Ausgaben, - es geht bei der Reformpolitik vorwiegend um staatliche Investitionen -, differenzieren. Es gibt Vorhaben, die gemäß politischer Entscheidung langfristig angelegt und dem konjunkturpolitischen Eingriff weitgehend entzogen sind. Man denke zum Beispiel an die langfristigen Konzeptionen des Schulhausbaus und des Ausbaus des Fernstraßennetzes. Daneben gibt es Vorhaben, die, wiederum gemäß politischer Entscheidung, als zeitlich verschiebbar, d.h. als je nach konjunkturpolitischer Opportunität abrufbar angesehen werden. Da die langfristigen Reformprojekte in der Regel der ersteren Art zuzurechnen sind, kann Guggenbergers These von ihrer konjunkturpolitischen Abhängigkeit nur bedingt gelten.

Zum zweiten verkennt Guggenberger die aus jedem Bundeshaushalt ersichtliche Tatsache, daß nur ein äußerst geringer Teil der Mittel für konjunkturelle Zwecke zur Disposition steht, da die Masse der Ausgabentitel gesetzlich fixiert ist. Eine solche Fixierung trifft z.B. selbst für den Verteidigungsetat zu, den man nicht zu den langfristigen Reformmaßnahmen rechnen kann und den man, wie z.B. in Schweden, theoretisch durchaus an wirtschaftliche Erfordernisse anpassen könnte. Betrachtet man also das geringe Gewicht der konjunkturpolitisch verfügbaren Mittel, dann erscheint Guggenbergers These vom "Verlust autonomer Staatlichkeit" durch die antizyklische Konjunkturpolitik stark überzeichnet. Man muß natürlich zugestehen, daß es vorkommt, daß, entgegen dem oben angeführten Grundsatz, ein langfristig angelegtes Vorhaben dennoch wirtschaftlichen Restriktionen zum Opfer fällt. Ein Beispiel wäre die Bildungsreform. Hierbei handelt es sich aber um außergewöhnliche, ja existenzbedrohende konjunkturelle Einbrüche, die eine Mittel-

bereitstellung faktisch unmöglich machen. Überdies zeigt das Beispiel Bildungsreform, daß die Reform gerade n i c h t in der Depression in Angriff genommen wurde - entgegen Guggenbergers These.

Trotz dieser Gegenargumente läßt sich Guggenbergers Position nicht völlig von der Hand weisen, zumal seine Gedankenführung weiter reicht:

Durch die geschilderten Widersprüche sei der Staat gleichsam in doppelter Weise durch sich zum Teil widersprechende Erwartungen überfordert: [1)]

Zum einen erwarte man von ihm eine Garantie für wirtschaftliche Stabilität, die er z.B. schon durch die internationalen Verflechtungen nicht übernehmen könne. Dabei solle er diese Stabilitäts- und Wachstumspolitik an der prinzipiell privaten Entscheidungskompetenz orientieren. Man erwarte m.a.W. von ihm, die freiheitlichen Aspekte der Marktwirtschaft am Leben zu erhalten.

Zum anderen erwarte man von ihm die allumfassende Für- und Vorsorge, die lückenlose Absicherung, die Förderung des gesellschaftlichen Fortschritts und Wohlstandes und langfristige Reformen. Reformnotwendigkeiten entstünden aber ausschließlich aus objektiven, konjunkturunabhängigen Bedürfnissituationen. Diese Erwartungen an den Staat sind nach Guggenberger aber verbunden mit dem "Ruf nach fortschreitender Einbeziehung weiterer gesellschaftlicher Bereich in staatliche Lenkungsstrategien". (S. 35)

Der Staat könne diesen Ansprüchen und diesem Zielkonflikt nicht gerecht werden: Man überfordere den Staat, ohne ihm

---

1) Vgl. ebd. S. 31

gleichzeitig die notwendigen Mittel (Geld und Steuerungskompetenzen) zuzugestehen. (Vgl. S. 32) Und die Verringerung der Risiken ginge notwendig auf Kosten der Freiheit. (S. 39)
Auf Dauer könnten solche widersprüchlichen Erwartungen nicht koexistieren. Es würde ganz sicher zu Konsequenzen für die Identität des Systems und zur Krise führen. [1)]
Guggenberger schreibt: "Dieses widersprüchliche Gegeneinander zweier Grundforderungen kann auf die Dauer zu einer legitimitätszersetzenden politischen Dauerkrise führen." (S. 34) Und: "Eine jede Regierung, welche diesen Zielkonflikt nicht benennt und mit dem Schwerte der Entscheidung auflöst, indem sie Prioritäten festsetzt, ist deshalb zur politischen Inkompetenz verurteilt." (S. 35)
Gemäß Guggenbergers Definition kann man auch sagen: zur Unregierbarkeit verurteilt.

In seiner neomarxistischen Argumentation sieht Guggenberger nur eine Lösung aus dem Konflikt: Direkter staatlicher Einfluß auf die private Investitionstätigkeit (Vgl. S. 33 f), da mit marktkonformen Mitteln eine Reformpolitik nicht durchzuführen sei. Die staatliche Verantwortung für Vorsorge und gesellschaftlichen Fortschritt erfordere die notwendigen Steuerungskompetenzen. Er schreibt: "Eine bloße ökonomische Krisenvermeidungspolitik, eine Politik der Unterwerfung und Anpassung an konjunkturelle Zwänge, wird nicht mehr ausreichen,weil Reformpolitik, Modernisierungspolitik, aktiv-planerische Vorsorgepolitik, selbst immer mehr zu einer Bestandsvoraussetzung des Systems wird". (S. 33)

---

1) hier sei vermerkt, daß Guggenberger auch nicht die Möglichkeit übersieht, daß Stabilitäts- und Reformpolitik durchaus im Gleichklang stehen können, dann nämlich, wenn eine nachfragewirksame Reformpolitik in eine Konjunkturphase fällt, die beständige Nachfrageimpulse günstig aufnimmt. Vgl. ebd. S. 33 f.

Solche staatlichen Steuerungskompetenzen und wachsenden öffentlichen Investitionen erfordern nach Guggenberger aber, daß die Wirtschaftssubjekte eine Einschränkung ihrer wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit und ihres individuell verfügbaren Anteils am Sozialprodukt, d.h. vor allem ihres Konsums, hinnehmen. Andernfalls sei jede Reformpolitik zum Scheitern verurteilt. (Vgl. S. 36)

Es ist Guggenberger zuzustimmen, wenn er von der regierbarkeitsgefährdenden Überforderung des Staates durch widersprüchliche Ansprüche spricht. Doch hat er u.E. nicht schlüssig nachgewiesen, daß eine Reform mit marktkonformen Mitteln nicht durchzuführen ist. Denn seine diese These allein begründende "Dialektik von Reform- und Stabilitätspolitik" steht, wie wir oben gezeigt haben,auf schwachen Beinen. Andrerseits hat er auch nicht nachgewiesen, daß eine erfolgreiche Reformpolitik durch die Ausweitung der Steuerungsinstrumente und des Anteils des Staates am Sozialprodukt gewährleistet ist. Die Planerfüllungsprobleme der Zentralverwaltungswirtschaften, die z.T. auf Prognoserisiken und Irrtümer bezüglich des menschlichen Verhaltens beruhen, lassen jedenfalls große Zweifel an seiner These aufkommen.[1] Dazu kommt, daß die Wirtschaftssubjekte einer Marktwirtschaft kaum bereit sind, eine "einschneidende Restriktion ihrer wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit" hinzunehmen, was Guggenberger übrigens selbst feststellt. (S. 36) Diese Dispositionsfreiheit ist in einer jahrhundertelangen politischen Kultur gewachsen. Der von Guggenberger vorgezeichnete Weg wäre so nur durch eine Veränderung des Systems möglich und eine Umwandlung der politischen Kultur,

---

1) Vgl. dazu Buck, Hans-Jörg: Technik der Wirtschaftslenkung in kommunistischen Staaten, 2 Bände, Coburg 1969

insbesondere der "Wirtschaftsgesinnung". Welche Schwierigkeiten dem Versuch entgegenstehen, eine solche "Wirtschaftsgesinnung" anzuerziehen, kann man ebenfalls aus der Entwicklung der Zentralverwaltungswirtschaften ersehen, deren erzieherische Resignation allein daraus hervorgeht, daß sie mehr und mehr marktwirtschaftliche Steuerungs- und Anreizsysteme zu Hilfe nehmen. [1] Doch halten wir Guggenbergers These nocheinmal durch ein Zitat fest: "..wer den Staat für alles in Pflicht nimmt, muß auch bereit sein, erhebliche Teile der eigenen Freiheit zu opfern. Daß diese Bereitschaft fehlt, der universale Versorgungsanspruch jedoch weiterhin aufrechterhalten wird - dieser unausgetragene Widerspruch nicht zuletzt macht die westlichen Industriestaaten so schwer regierbar". [2]

Interessant ist es, Guggenbergers Ansatz mit Joachim Starbattys (vgl. nächsten Abschnitt) zu vergleichen: Starbatty möchte eine effiziente Stabilierungspolitik gewährleisten als Voraussetzung für Regierbarkeit, Guggenberger geht es dagegen um die Befreiung der Reformpolitik von der Konjunkturpolitik, um die Wiederherstellung der "autonomen Staatlichkeit" als Kennzeichen von Regierbarkeit. Beide jedoch wollen die Bemessung der Staatsaurgaben von konjunkturellen Anforderungen befreien, freilich aus ganz unterschiedlichen Motiven. Starbatty möchte die staatliche Ausgabenpolitik an Regeln binden, um sie dem Ermessen der Politiker zu entziehen, Guggenberger möchte die Steuerungskompetenzen der staatlichen Organe dagegen ausweiten. Starbatty möchte das Prinzip "Markt" stärken, Guggenberger dagegen

---

1) Vgl. dazu Buck, Hans-Jörg: Technik der Wirtschaftslenkung in kommunistischen Staaten, 2 Bände, Coburg 1969

2) Guggenberger,Berd:Sind wir noch regierbar?Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates,in:Kaltenbrunner, Gerd-Klaus(Hrsg.):Der überforderte schwache Staat.Sind wir noch regierbar?,Freiburg 1975,S.37 f.

das marktwirtschaftliche System "überwinden". Beide wollen der Regierbarkeit dienen.

Wir sind auf die ökonomischen Aspekte der Regierbarkeitsproblematik gestoßen im Zusammenhang mit Guggenbergers Definition der Regierbarkeit. Guggenberger geht das Problem der Regierbarkeit aber noch von einem anderen, mit dem ökonomischen allerdings zusammenhängenden Aspekt an: Vom Aspekt der Legitimitätsproblematik. In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, nocheinmal auf seinen Regierbarkeitsbegriff zurückzukommen. In den beiden, sich mit der Regierbarkeitsproblematik befassenden Aufsätzen schildert er Symptome der Unregierbarkeit:[1)]

Er spricht von der "Unregierbarkeit" der Großstädte (als Gemeinplatz der amerikanischen Publizistik) (Nr. 2 S. 30 u. Nr. 1 S. 9), aber auch von der Erkenntnis, "daß ganze Staaten unregierbar werden können, daß die Staatsmacht sich auflösen, ein Staatswesen regelrecht verrotten kann". (Nr. 2, S. 30) Weiter spricht er davon, "daß ... die Weltgesellschaft und in ihr die nationalen Akteure auf einen Zustand des 'Nichts-geht-mehr' zusteuern, daß Krisen und politische Immobilität immer mehr das Erscheinungsbild speziell der westlichen, parlamentarisch regierten Industriestaates prägen ..." (Nr. 1 S. 9) Er zählt eine Reihe von "Indikatoren" der "Nicht-" oder der "Schwerregierbarkeit" auf, "die allesamt zeigen, daß es für den modernen, demokratisch limitierten Staat immer schwieriger wird, die ihm zugemuteten Aufgaben funktionsgerecht zu erfüllen und seinen

---

1) Vgl. Guggenberger a.a.O. (Zitierweise ab jetzt: Nr. 1) und ders.: Sind wir noch regierbar? in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus: Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar? Freiburg 1975 S. 30-41 (Zitierweise: Nr. 2)

Folge- und Gehorsamsanspruch gegenüber den Herrschaftsunterworfenen durchzusetzen". (Nr. 2 S. 30) Dazu gehören die "Nicht-Beherrschbarkeit der menschlichen Naturbeherrschung", die "unbewältigten Folgeprobleme des technischen Fortschritts und des ungebremsten Wirtschartswachstums", der "selbstzerstörerische Rüstungswettlauf", die "globalen Energie-, Rohstorr-, Umwelt- und Ernährungskrisen", die "Verödung der Städte", die "sozialen, kulturellen und psychischen Krisenphänomene". Ein Großteil der Probleme sei importiert. All diese Indikatoren seien Indikatoren des Zerfalls und der Selbstzerstörung und würden die "Menschheit unentrinnbar mit der Überlebensfrage kontrontieren". (Vgl. Nr. 2, S. 30 f)
Weiter zählt Guggenberger auf als weitere Symptome: "Das Ende aller Sicherheit", "die Erfahrung universaler Betroffenheit", der "Verlust jeder Rückzugsmöglichkeit", "Der moderne Staat ist nicht mehr Garant und Organisator einer territorial geschlossenen Schutzgemeinschaft". Hier argumentiert Guggenberger ähnlich wie Hennis. Innerhalb des Staates nimmt die Angst vor Verbrechen zu. Der Staat ist störanfällig und erpressbar, man denke an Geiselnahme, Lahmlegung von Gerichten, Fluglotsenstreik, Vetomachtposition der Gewerkschaften. (Vgl. Nr. 2 S. 32) Weiter gehöre dazu der Widerspruch zwischen der "Vermutung einer universellen Zuständigkeit" des modernen Wohlfahrtsstaates und der Augenfälligkeit einer "sinn- und werthaften Inkompetenz, jener Ratlosigkeit und Überzeugungsschwäche, die als Legitimitätskrise oder, aus jeweils anderer Perspektive, als Motivations- beziehungsweise Identitätsverlust allenthalber beklagt wird". (Nr. 1. S. 33) Guggenberger hat deshalb als Untertitel seines Aufsatzes (Nr. 2) gewählt: "Zur Dialektik von Stärke und Schwäche des modernen Staates".

"Die Erfahrung der Beeinflußbarkeit, ja Erpreßbarkeit des modernen Staates hat staatliche Herrschaft 'entzaubert' (Max Weber), sie der ihr einstmals innewohnenden 'Dignität' und 'hoheitlichen Würde' entkleidet", schreibt Guggenberger (Nr. 2 S. 34). Der Staat sei dem Einfluß der Interessen zugänglich und repräsentiere nicht mehr das Ganze. So beschränke sich die Loyalität des Staatsbürgers weitgehend auf jene Teilbereiche, in denen seine Bedürfnisse befriedigt werden. Guggenberger spricht von einer "partiellen Identifikation" des Staatsbürgers mit dem Staat (Nr. 2 S. 34), die "den einzelnen ... kaum zu jenem für verantwortliches Regieren unbedingt erforderlichen Vertrauensvorschuß befähigt, der erst ein Treueverhältnis begründet, welches auch die kurzfristige Verletzung und Mißachtung eigener Interessen überdauert". (Nr. 2 S. 34) Der Bürger fühle sich vielmehr vor allem einer seine Interessen vertretenden gesellschaftlichen Teilmacht loyal verbunden: Parteien, Gruppen, Verbänden. Denn diese überwinden die individuelle Ohnmacht.

Ein weiteres der Guggenbergerschen Unregierbarkeitssymptome ist der Widerspruch zwischen der äußeren Zunahme der Staatsfunktionen und der gleichzeitigen "wachsenden inneren Schwäche", eines "permanenten Verlustes an aggregativer, ordnender und gestaltender Kompetenz". (Nr. 2, S. 35) Dieser Widerspruch finde seine Erklärung "vor allem in der Unfähigkeit des modernen Staates, die auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Kräfte zu einer handlungsfähigen Einheit zusammenzufassen". (ebd.) Der Staat sei allen Interessen und Anliegen zugänglich, ja ausgeliefert. Dies mache ihn trotz seiner äußeren Machtentfaltung schwach und abhängig. Er sei

ein "Riese auf tönernen Füssen, ein Muskelprotz, der vor Kraft nicht mehr gehen kann". (Nr.2 S. 36) Der Staat habe keine Energien für eine große Richtungsänderung. So seien auch die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre keine Ergebnisse politischer Willensentscheidung. Die Richtung werden von anderen Kräften bestimmt: von Technik, Wissenschaft, sozialem Wandel. Der moderne Staat sei in keiner der großen Fragen meinungsprägend, ihm fehle das Fundament der Gemeinsamkeit des Wollens in den Grundfragen des Zusammenlebens. (Nr. 2 S. 36)

Soweit zu Guggenbergers Darstellung der "Indikatoren" bzw. Symptome der Unregierbarkeit. Sie verdeutlichen seinen Begriff von Unregierbarkeit bzw. Regierbarkeit. Dabei unterscheidet er nicht streng analytisch zwischen Symptomen und Ursachen, sicherlich kommt einer Reihe von Symptomen ganz oder teilweise der Charakter einer Ursache von Unregierbarkeit zu. Seinen weiteren Ausführungen kann man aber vor allem drei Ursachen der Unregierbarkeit entnehmen: die Überlastung, das Legitimitätsrisiko und das Wertdefizit des modernen Staates. Dazu kann noch gerechnet werden die Beeinflußbarkeit des Staates durch gesellschaftliche Interessengruppen. Die Überlastung durch Vorsorgeansprüche der Bürger bei gleichzeitiger Weigerung, individuelle Dispositionsfreiheiten aufzugeben, und die Beeinflußbarkeit des Staates durch Interessen haben wir oben bereits ausgeführt. Bleibt noch auf Guggenbergers zweites großes Anliegen einzugehen, auf die Legitimitätsproblematik.

Guggenberger schreibt: "Effektivität wird immer mehr zum erstrangigen Legitimitätskriterium staatlichen Han-

delns: Der moderne Staat erscheint hinreichend legitimiert, wenn er in der Lage ist, die Funktionstüchtigkeit und Stabilität des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems zu garantieren, die Versorgung mit lebensnotwendigen Diensten und Gütern zu sichern, Vertrauen auf steigenden Wohlstand, wachsende Freizeit und vermehrten Individualkonsum zu wecken und zu bewahren. Man gehorcht dem "Leviathan" nicht mehr, weil er sich mit einer "höheren Wahrheit" auf Duzfuß weiß, sondern, viel schlichter, weil- und solange!-er, in einem technischen Sinne, unentbehrlich erscheint." (Nr. 2 S. 38)
Hier klingen bereits die Probleme an: Die Legitimität gerät in Gefahr, wenn der Staat einmal in Leistungsverzug geraten sollte. Und: Das Wertdefizit des modernen Staates.
Guggenberger weist mit Recht auf die grundsätzliche Legitimitätsschwäche des modernen Staates hin: "Der Legitimitätsbedarf ist notwendigerweise dort, wo Herrschaft sichauf Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen gründet, am größten". (Nr. 1. S. 12) Aus einer Argumentation geht der enge Zusammenhang zwischen Legitimität und Regierbarkeit hervor: Regierbarkeit setzt Legitimität voraus. Guggenberger schreibt hierzu "In freien Gesellschaften, die ... einer beständig erneuerten Überzeugungs- und Motivierungsleistung bedürfen, ist eine krisenfeste Regierung nur gewährleistet, wenn die Möglichkeit verbindlicher Entscheidung sich auf Legitimität, d.h. auf ein 'System anerkannter und durchsetzbarer Herrschaftsansprüche'[1] gründet. Erst die grundsätzlich unstrittige Befugnis, für das Ganze zu entscheiden, stellt Herrschaft auf relative Dauer. Wir nennen eine Herrschaftsstruktur dann legitim, wenn sie zur Politik, zu 'hoheitlichem' Verfügen und Entscheiden freistellt." (Nr. 1 S. 11 f.) Ohne einen Vertrauensvorschuß der Re-

1) Guggenberger zitiert hier Peter Graf Kielmansegg: Legitimität als analytische Kategorie, in: PVS 12 (1971) 3, S. 372

gierten an die Regierenden sei eine freiheitliche Politik nicht möglich.

Guggenberger spricht nun vom "progressiven Verfall staatlicher Herrschaftslegitimierung". (Nr. 1. S. 12) Sie sei nun nämlich reduziert auf den Nachweis der Funktionstüchtigkeit, insbesondere darauf, mit den ökonomischen Problemen fertig zu werden. Deshalb sei sie aber auch beständig gefährdet: eine Politik, die für alles verantwortlich zeichnet oder zeichnen muß, wird natürlich für alle Mängel und Mißerfolge verantwortlich gemacht, selbst für die privaten. Dieser potentielle Legitimitätsverlust sei zwangsläufig, weil die Politik den vielen und widersprüchlichen Interessen und Erwartungen nie völlig gerecht werden könne. Guggenberger spricht deshalb von der "Dialektik von Stärke und Schwäche" des modernen Staates. (Nr. 1 S. 14) so Könne die Effektivität (wie auch die Partizipation als zweite Quelle neuzeitlicher Legitimität) nicht den Verlust der Legitimitätsbegründung durch die "unbefragte Gemeinsamkeit von Glaubensüberzeugungen" von ehedem ausgleichen.

Bezüglich Regierbarkeit lassen sich die geschilderten Zusammenhänge verkürzt wie folgt darstellen: Der Staat kann nicht alles leisten, was von ihm gefordert wird. Da aber die Legitimität des Modernen Staates nur von dieser All-Leistungsfähigkeit abhängt, ist sie in beständiger Gefahr. Und da Legitimität wiederum Voraussetzung für Regierbarkeit ist, ist mit ihr zwangsläufig die Regierbarkeit bedroht.

Wenden wir unsere Analyse nun der tieferen Ursache dieses zwangsläufigen Regierbarkeitsrisikos zu. Sie ist nach Guggenberger darin zu sehen, was er den "progressiven Verfall staatlicher Herrschaftslegitimierung" und den Verlust "unbefragter Gemeinsamkeit von Glaubensüberzeugungen" genannt hat. Wir wollen diesen Sachverhalt kurz als "Wertdefizit" des modernen demokratischen Staates westlichen Musters bezeichnen.

Guggenberger beschreibt diesen Legitimitätszerfall mit Worten wie: Der Staat "ist nicht mehr Garant sittlicher Normen". (Nr. 2 S. 38) Die Fixierung auf den Aspekt der Nützlichkeit unterbinde alle weiterreichenden Fragen nach den Zielen und Zwecken der Herrschaft; sie vernachlässige alle Bedürfnisse, die durch erhöhten Konsum nicht zu befriedigen sind. (Nr. 2 S. 38) Wachsende materielle Ansprüche an den Staat bei gleichzeitig gesunkener Treuebindung und Leistungsbereitschaft dem Staat gegenüber, auf die aber eine auf Zustimmung gegründete Regierung angewiesen sei. (ebd.) Guggenberger sieht die Gefahr, "daß der augenfällige Nutzen, den jeder einzelne aus den wohlfahrtsstaatlichen Segnungen zieht, den Loyalitätsbedarf des Staates nur in Normalzeiten abdeckt".(ebd.) Diese Aussage stützt die Vermutung, daß sich Regierbarkeit nur in Krisen bewähren kann.

Guggenberger befürchtet also, daß der "Bürgersinn" für Krisenzeiten nicht tragfähig genug sein könnte, nämlich der "Sinn für gemeinsame Zwecke jenseits des nur Zweckmäßigen". (ebd.) Und er betont wieder,daß die Gemeinsamkeit von Grundüberzeugungen unabdingbar für die demokratische Politik sei, weil diese völlig von der Massenloyalität abhängig sei. Er schreibt: "Nur sie sichert den

Bedarf an Führung, nur sie schafft die Voraussetzung dafür, daß auch das Notwendige getan werden kann; denn um heute die 'Not zu wenden', reicht bloße Erwartungserfüllungspolitik nirgends mehr aus". (ebd. S. 39) Fehlen aber diese gemeinsamen Grundüberzeugungen, dann droht nach Guggenberger entweder, daß sich die Politik in ein "unstrukturiertes Chaos von Ansprüchen" auflöst, d.h. aber die Unregierbarkeit, oder es droht eine Diktatur. (Nr. 2 S. 39) Das hieße aber die gewaltsame Machtdurchsetzung. U.E. hieße das aber nicht Regierbarkeit, da man Regierbarkeit immer im Hinblick auf Ziele sehen muß, in diesem Falle alsó auf die Erfüllung demokratischer Prinzipien.

Guggenberger gibt eine düstere Diagnose des modernen Staates . Ein Mangel an Gemeinsamkeit, eine affektive (bzw. emotionale) Leistungsschwäche kennzeichne ihn. (Nr. 1 S. 46 und Nr. 2 S. 39) Er lasse "nahezu sämtliche Bedürfnisse jenseits der technisch-funktionellen Daseinsbewältigung 'unbearbeitet' zurück". (Nr. 2 S. 39) Doch gingen "menschliche Aspirationen .. in funktionalen Verhaltensimperativen und äußerlich perfekten Sekuritätsgarantien nie restlos auf". Das spezifische "Mehr" dieser Wünsche und Sehnsüchte aber finde sich nahezu nirgends repräsentiert, das "rundum auf Sicherheit eingestimmte Individuum" bleibe im Bereich der lebenspraktischen Fragen ohne Orientierung (Vgl. Nr. 1 S. 46), ohne Antwort auf seine Fragen der Sinngebung. (Vgl. Nr. 1 S. 46) Und es fehle an den oben erwähnten gemeinsamen Grundüberzeugungen. (Ebd. S. 45)
Die "Rebellion der Jugend" Ende der sechziger Jahre ist für Guggenberger ein Ausfluß dieser "unbearbeiteten Bedürfnisse jenseits der technisch-funktionellen Daseins-

bewältigung". Sie sei die "große Verweigerung" gegenüber der "rigiden Funktionsstruktur der Leistungsgesellschaft". Dieser Ausbruch habe handfest daran erinnert, "daß auf dem Boden von Funktionstüchtigkeit, Stabilisierungsfähigkeit und relativem Massenwohlstand durchaus unabweisbare Bedürfnisse abseits der materiellen Daseinsorientierung entstehen können, die durch erhöhten Konsum nicht zu befriedigen sind". (Nr. 2 S. 39) Und Guggenberger schreibt weiter: "Er hat weiter gezeigt, daß die Forderung nach einer qualitativ anderen Legitimierung von Herrschaft völlig unabhängig von der funktionalen Leistungskraft des politischen Systems entstehen kann, ja, daß sie geradezu die Reaktion auf das reibungsfreie, technisch perfekte Funktionieren von Herrschaft bei anhaltender Ratlosigkeit in Bezug auf "das Ganze" darstellt." (Nr. 1 S. 47).

Guggenberger gibt noch ein Beispiel für den "Legitimitätszerfall" des modernen westlichen Staates. Er überschreibt dieses Kapitel mit: "Verlust der Rechtfertigungsfähigkeit - Das Leistungsprinzip als Beispiel". (Nr. 1, S. 36 - 39) Einerseits sei die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems bedroht durch die Dialektik von Reform- und Stabilitätspolitik. Er schreibt: "Wo aber objektiv notwendige und allseits erwartete ausgabenwirksame Maßnahmen des Staates unter dem Zwang zum konjunkturellen Wohlverhalten unterbleiben müssen, ist nicht nur die Legitimität der jeweiligen politischen Amtsinhaber, sondern auch die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems tangiert." (Ebd. S. 37) Dies ließe "für die Zukunft eine Auflösung des Konflikts erwarten, die in Richtung der Modifikation und Ersetzung marktwirtschaftlicher Positionen" weise.

Insbesondere das Leistungsprinzip als grundlegendes Rechtfertigungsprinzip der Marktwirtschaft habe seine Rechtfertigungsfähigkeit eingebüßt. Er fragt, wie denn der Staat die durch seine Konjunkturpolitik eingetretenen Vergünstigungen und Wettbewerbsvorteile für einzelne Wirtschaftssubjekte (Abschreibungsvergünstigungen, Subventionen, Steuererleichterungen, Bürgscharten usw.) rechtfertigen könne. (Ebd.) Das Leistungsprinzip sei an vielen Stellen außer Kraft gesetzt, z.B. beim Bodenwertzuwachs, bei nicht leistungsbezogener Vermögensanhäufung, bei der Verteilung wirtschaftlicher Macht, und habe deshalb seine "einst fraglose Selbstrechtfertigungsfähigkeit" verloren. (Vgl. ebd. S. 38) Guggenberger spricht von einer "Legitimationskrise der staatlichen Verteilungspolitik".
Dieser Verlust der Rechtfertigungsfähigkeit des Leistungsprinzips trägt also nach Guggenberger bei zum "Legitimitätszerfall" der Marktwirtschaft und damit auch des modernen westlichen Staates. Damit aber auch zur potentiellen Unregierbarkeit.
Wir haben festgestellt, daß Guggenberger ein düsteres Bild von der Legitimität des modernen Staates gibt. Doch insgesamt erscheint seine Meinung in der Beurteilung der Regierbarkeit ehe positiv. Er schreibt zur Frage "Sind wir noch regierbar?": "Ich meine, daß das neuerdings zu beobachtende Sprechen und Denken in den Kategorien der 'Regierbarkeit' eigentlich dafür steht, daß wir es noch sind." (Nr. 2 S. 39) Er rechnet damit, daß in Situationen des Mangels, der Krise und der Not der Staat wieder im Kurs steigen, daß eine "neue Bescheidenheit" Platz greifen kann. Die Ölkrise und in ihrem Gefolge der "drohende Rückfall in den Mangel" und das neue

Bewußtsein für Kanppheit könnten sich nach Guggenberger als eine solche heilsame Krise erweisen. (Vgl. ebd. S. 39 ff) Wenn wir Guggenberger richtig interpretieren, können sich daraus wieder Chancen für die Regierbarkeit ergeben. Denn in der Krise des Wohlstandes sei die Abwesenheit von Autorität das Problem, und die Angst, die aufkeime, sei die Angst vor dem Chaos, der "zivilisationsbedrohenden Dissoziation". Und er schließt mit dem Satz: "Das Ende des Staates wäre in der Tat das Ende aller Sicherheit, mehr noch-der im Zeitalter der perfekten Technik wohl irreversible Rückfall in die Barbarei." (Ebd. S. 41) Obwohl in weiten Teilen seiner Argumentation der marxistischen Lehre verbunden, zeigt Guggenberger damit doch, daß er mit einem grundlegenden Glaubenssatz des Marxismus gebrochen hat.

Die Auseinandersetzung mit Guggenbergers Arbeiten auf dem Gebiet der Regierbarkeit erschien uns sehr fruchtbar. Er gibt eine klare Definition der Regierbarkeit, zwar eindeutig ausgerichtet auf die Dispositionsfähigkeit des Staates. Einen weiterreichenden Begriff der Regierbarkeit deutet er an mit seinen "Indikatoren" und Symptomen, im weiteren Sinne durch seine Analyse der Legitimitätsproblematik. Hier wäre eine größere begriffliche Klarheit von Nutzen, möglichst eine allgemeingültige tragfähige Definition der Regierbarkeit.

Eine Vielzahl von Ursachen einer potentiellen Unregierbarkeit gehen aus seinen "Indikatoren" bereits hervor. Aber näher analysiert hat er vor allem vier Ursachen: den Verlust der "autonomen Staatlichkeit" und die Reformschwäche des modernen Staates. Beide Ursachen be-

gründet er mit der "Dialektik von Reform- und Stabilitätspolitik". Hier mußte unsere Kritik ansetzen, weniger an der Sache als an der Begründung.
Ursache drei und vier waren die Schwäche der auf bloßen Nutzen gegründeten Legitimität und schließlich die "emotionale Leistungschwäche" des modernen Staates bzw. die Abwesenheit von tragfähigen gemeinsamen Grundüberzeugungen. Diesen Ursachen möchten wir voll zustimmen. Offengelassen hat Guggenberger allerdings, welcher Art diese gemeinsamen Grundüberzeugungen und die "Bedürfnisse jenseits des Konsums" sind bzw. sein sollen. Hier lieĝen wahrscheinlich die wahren Probleme. Doch diese Mängel aufgezeigt zu haben, ist bereits Guggenbergers Verdienst.

1.9. Joachim Starbatty: Wirtschaftskrise und Regierbarkeit.

Starbatty wendet sich einer Problematik zu, die sonst in der Regierbarkeitsdiskussion kaum eine Rolle spielt: der Bedeutung der Wirtschaftskrise für die Regierbarkeit.
Er schreibt: "Eine effiziente Stabilisierungspolitik ist eine notwendige Bedingung, um die Funktionsfähigkeit einer freiheitlichen und demokratisch regierten Gesellschaft auf lange Sicht zu erhalten. Inflation unterhöhlt die Fundamente einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung". [1]

---

1) Starbatty: Was kann der Marktmechanismus leisten? - Das Beispiel Stabilisierungspolitik -, in: "Regierbarkeit" a.a.O. S. 197. Ab hier Quellenangaben im Text.

Und an anderer Stelle: "Die Legitimationsbasis der parlamentarischen Demokratie, die schon durch die anhaltende Inflationierung in Mitleidenschaft gezogen war, bröckelt wegen der wachsenden Arbeitslosigkeit weiter ab. Die Flucht nach vorn - in Lohn- und Preisstops und in behördliche Reglementierung der Investitionstätigkeit - verschafft noch nicht einmal vorrübergehende Linderung, sondern absorbiert weitere politische Kapazitäten, mit der Konsequenz, daß auch auf anden Gebieten Probleme nicht mehr gelöst, sondern verschleppt und kaschiert werden. Bis schließlich das Wort von der 'Unregierbarkeit parlamentarischer Demokration' seine Runde macht." (S. 201)

Die Wirtschaftskrise gefährdet also die Regierbarkeit. Starbatty entwickelt als Lösung aus dieser Krise eine wirtschaftspolitische Konzeption. Zunächst aber führt er einige Rahmenbedingungen der krisenhaften Situation an:

a) Wirtschaftspolitik erfordert ein Denken in langen Fristen. Die Politiker aber denken aus wahltaktischen Gründen und aus gesellschaftspolitischem Opportunismus kurzfristig. (Vgl. S. 196)

b) Die Politiker (und gewiß weite Teile der Gesellschaft) glaubten an die "Machbarkeit" der Konjunktur. Sie glaubten, die Wissenschaft könne dazu die wirtschaftspolitischen Instrumentarien liefern. (Vgl. S. 197) Für diese Einstellung zeugten eindrucksvolle Äußerungen von SPD-Spitzenpolitikern Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahre (z.B. Willy Brandt in seiner

Regierungserklärung 1969, Helmut Schmidt 1972), die für die Zukunft sichere Arbeitsplätze versprachen. Außerdem zeugen dafür die zahlreichen umfangreichen Konjunkturprogramme seit Beginn der Wirtschaftskrise 1973, die die Machbarkeit später ebenso eindrucksvoll in Frage stellten. Starbatty fordert: "Notwendig ist der endgültige Abschied von dem Glauben, die politisch Verantwortlichen könnten durch Einsatz des konjunktur- und wachstumspolitischen Instrumentariums die nationale Volkswirtschaft längs eines erwünschten Expansionspfades steuern. Es wäre Kurieren am Symptom, wenn man die 'Neue Wirtschartspolitik' modernisierte, indem man die Zeitverzögerungen bei konjunkturellen Frühindikatoren reduzierte, das konjunkturpolitische Arsenal komplettierte oder die parlamentarischen Einlassungsfristen verkürzte". (S. 198) Starbatty fordert also den Abschied von der herkömmlichen Globalsteuerung, einen "Ausbruch aus keynesianischen Geleisen". (S. 198)

c) Der Politiker in der Demokratie sei in der Regel kein Fachmann in Sachen "Konjunktursteuerung", sondern Amateur. (Vgl. S. 200) Dazu verweist Starbatty aur Schumpeter. "Eine der wesentlichen Voraussetzungen rür das Funktionieren der Demokratie, für das Funktionieren einer 'Regierung durch Amateure' - wie Schumpeter sich ausdrückte - (sei) die Begrenztheit des politischen Entscheidungsbereiches". (S. 200) [1]
In diesem Zusammenhang zitiert Starbatty einen weiteren Zeugen für seine These, die Wirtschaft möglichst von Staatseingriffen frei zu halten: Robert Malthus. Dieser hatte bereits in der Klassik der Nationalökonomie

---

1) Vgl. Schumpeter, Joseph: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950, S. 463 ff

formuliert: "Dagegen läßt sich mit Sicherheit behaupten, daß ein Hang zu viel zu regieren, ein gewisses Anzeichen von Unwissenheit und Tollkühnheit ist. Die tüchtigsten Ärzte gehen am sparsamsten mit den Arzneien um und sind am geneigtesten, der Heilkraft der Natur zu vertrauen".[1] (S. 200)

Starbattys Meinung über den ökonomischen Sachverstand der Politiker schiene uns einer weiteren Untersuchung wert; davon gar die Maxime abzuleiten, den Entscheidungs- und Regierungsspielraum der Politiker eng zu halten, erscheint uns nicht gerade wohlbegründet. Gibt es doch in jeder Partei ökonomische Spezialisten und gibt es doch Beraterstäbe genug. Uns scheint die Misere eher an der Uneinigkeit der Wirtschaftswissenschaftler zu liegen.

Aber Starbatty untermauert seine Maxime noch damit, daß selbst sachverständige Politiker sich gegen Gewerkschaften und Unternehmerverbände, Kabinett und Fraktion nicht durchsetzen könnten. Das wäre u.E. aber eine Kapitulation der Politik und würde das Feld Interessengruppen überlassen. Dieses Argument wird u.E. auch dadurch nicht besser, daß Starbatty nach Malthus und Schumpeter auch Hayek zitiert. (S. 200 f)

d) Häufig herrscht - so Starbatty - Unkenntnis darüber, wie sich konjunktur_politische Maßnahmen letztlich auswirken. Viele "konjunkturpolitische Kunstfehler" ..."rühren daher, daß man die wirtschaftliche Entwicklung falsch einschätzte und daß man von der Wirksamkeit

---

1) cit. nach Starbatty, Malthus Robert: Grundsätze der politischen Ökonomie mit Rücksicht auf ihre praktische Anwendung (nach der zweiten sehr vermehrten Auflage des englischen Originals), Berlin 1910, S. 62

getroffener konjunktur_politischer Maßnahmen falsche Vorstellungen hatte", schreibt Starbatty. (S. 202) Damit spricht er zutreffend das Prognoseproblem an, "für das es derzeit keine befriedigende Lösung" gebe, denn eine freiheitliche Gesellschaft sei keine "Maschinerie". Er schreibt: "Je freiheitlicher eine Gesellschaft verfaßt ist, desto eher wird man bei Maßnahmen, die ein fest umrissenes Ziel realisieren sollen, Überraschungen erleben." (S. 202)

Nach der Schilderung dieser von uns Rahmenbedingungen genannten Umstände, entwickelt Starbatty "Umrisse einer marktwirtschaftlich orientierten Konjunkturpolitik". Diese Konzeption soll, folgen wir unserem Kontext, die Regierbarkeit sichern helfen. Da diese Konzeption sich in Gesellschaft vieler wirtschaftspolitischer Lösungsansätze befindet, wollen wir uns kurz fassen. Uns kommt es lediglich darauf an, festzuhalten, daß die wirtschaftliche Prosperität eine Grundbedingung für Regierbarkeit ist und daß alles getan (bzw. unterlassen) werden muß, um diese Prosperität herzustellen. Wir haben die "Rahmenbedingen" ausführlich behandelt, um die Unwägbarkeiten zu beleuchten, denen sich eine erfolgreiche Steuerung der Wirtschaft gegenübersieht. Man könnte statt von Steuerung auch von "Regierbarkeit des Subsystems Wirtschaft" sprechen.
Doch zu Starbattys wirtschaftspolitischer Konzeption:

Die staatlichen Gewalten sollen nicht mehr mit allen konjunkturellen Verantwortlichkeiten überfrachtet werden. "Die staatlichen und privaten Gewalten müssen für das, was sie konjunkturpolitisch tun, auch verantwortlich sein.

Das heißt zum Beispiel, die Verantwortung für stabilitätswidrige Lohn- und Preispolitiken der autonomen Tarifpartner darf nicht mehr auf den Staat abgewälzt werden können; ..."(S. 204)
Angesichts des hohen Fehlerrisikos, das darauf beruht, daß man über die Wirkungszusammenhänge zu wenig weiß, soll man lieber das Prinzip Markt "in den Dienst der Konjunkturpolitik stellen, da gerade dieses Prinzip Verhaltensweisen, die sich am Eigennutz orientieren, in Richtung sozialer Zwecke kanalisiert". (S. 204) Dazu empfiehlt Starbatty eine "regelgebundene Konjunkturpolitik", also eine Politik, die den Entscheidungsbereich der Politiker einengt. Für gewisse Situationen soll eine "diskretionäre Entscheidungsfindung" allerdings nicht ausgeschlossen werden. (Vgl. S. 208)

Diese konjunkturpolitische Konzeption erläutert Starbatty an der Konjunktursteuerung durch den Staatshaushalt. Hier gilt es vor allem, "prozyklische" Wirkungen der Haushaltspolitik dadurch zu vermeiden, daß die dem Konjunkturverlauf folgenden Steuermehr- oder Mindereinnahmen dem politischen Zugriff entzogen werden. Das bedeute : die Zuführung zu und die Entnahme aus der Konjunkturausgleichsrücklage folgt einer ex ante beschlossenen Regel. Der Haushalt hat lediglich Anspruch auf sog. "konjunkturelle Normalsteuereinnahmen" (S. 210) und ist somit seiner Wirkung auf die Konjunktur enthoben. Wie diese "konjunkturellen Normalsteuereinnahmen" und ihre Zuwachsrate bestimmt werden, soll hier nicht weiter ausgeführt werden. (Vgl. S. 216 ff)

Starbattys Konzeption einer "regelgebundenen Konjunkturpolitik" soll also der Regierbarkeit dienen. Für unsere Frage nach dem Problem der Regierbarkeit in der freiheitlichen Demokratie ist es interessant, daß sich Starbatty abschließend mit dem Vorwurf auseinandersetzt, sein Konzept sei undemokratisch, konservativ und unpolitisch. Zwar würden "wichtige Entscheidungen aus dem ..politischen Willensbildungsprozeß herausgenommen. Es würde nicht mehr über die Höhe der Konjunkturasugleichsrücklage debattiert, die Wechselkursfindung wäre nicht länger Angelegenheit politischer Auseinandersetzung, die Notenbank würde ihre Maßnahmen nach Maßgabe des vorgebenen Geldmengenzieles treffen". (S. 220) Man höre deshalb den Vorwurf, dieses Konzept sei undemokratisch und unpolitisch.
Doch sei die politische Entscheidung lediglich vorverlegt worden, würde nicht laufend in den "wahltaktisch bedingten Parteienstreit gezerrt". (S. 220) Außerdem werde so das Parlament aufgewertet, weil die Grundsatzentscheidungen in Sachen Regelbindung Aufgabe des Parlamentes seien. Auch sei eine solche regelgebundene Politik nicht unpolitisch. Denn auch Regeln lassen sich außer Kraft setzen, nur mit einem Unterschied: Nun ist die "Beweis- bzw. Durchsetzlast" umgekehrt wie wenn einzelne konjunkturpolitische Maßnahmen beschlossen werden müssen. (S. 222)

Schließlich träfe nach Starbatty auch das Adjektiv "konservativ" nicht zu. Denn die regelgebundene Konjunkturpolitik ziele konsequent auf Preisstabilität. Dadurch werde eine dauerhafte Vollbeschäftigung eher erreicht, und dieses Konzept sei sozial fortschrittlich zu nennen, abgesehen von den sozial günstigen Wirkungen einer eingedämmten Inflation. (Vgl. S. 221)

Starbatty steht stellvertretend für andere Nationalökonomen, die nach Lösungen aus der modernen Wirtschaftskrise suchen. Gewiß hat er von anderen Theoretikern wie z.B. Milton Friedman gelernt. Doch er hat deutlich gezeigt, daß wirtschaftliche Stabilität eine notwendige Bedingung für Regierbarkeit ist. Es klingt wie ein Paradoxon, wenn er dann aber, um diese Regierbarkeit des politischen Systems sicherzustellen, empfiehlt, vom Machbarkeitsglaube der konjunkturellen Globalsteuerung Abstand zu nehmen, also vom "Zuviel-Regierenwollen" in der Wirtschaft. Man könnte ihn auch so interpretieren: Man muß anerkennen, daß man in der Wirtschaft von Regierbarkeit nur bedingt sprechen kann, da man zuwenig von den Zusammenhängen weiß und es keine sicheren Prognosen gibt.

Er empfiehlt deshalb, den Entscheidungsspielraum der Politiker auf das unbedingt nötige Maß einzuengen, da ihre Eingriffe wegen der ökonomischen Unkenntnis immer Willkür sein müssen. Statt dessen will er die Steuerung der Wirtschaft Regeln anvertrauen, die durch eine parlamentarische Willensbildung zustandekommen.

1.10. Ulrich Scheuner und Hans-Peter Schwarz: Regierbarkeit im internationalen Kontext

Ulrich Scheuner öffnet den Blick aus der Enge der nationalstaatlichen Betrachtung.[1] Man kann in der Tat sowohl nach der Regierbarkeit eines Einzelstaates als auch nach der Regierbarkeit einer Staatenkooperation fragen.

---

1) Scheuner, Ulrich: Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur, in: "Regierbarkeit" a.a.O. S. 255 ff.

Und Scheuner zeigt, daß diese beiden "Regierbarkeiten" sich wechselseitig bedingen.

Die durch internationale Einbindung begrenzte Souveränität, aber auch die wachsenden Probleme der Welt d.h. Probleme,die von einzelnen Staaten allein nicht mehr gemeistert werden können, stellen die Regierbarkeit der Nationalstaaten immer mehr in Frage. Andererseits befinden sich Staaten, wie die des westlichen Europa, auf einem als notwendig empfundenen Weg zu größeren Gemeinschaften. Dieses "Auf-dem-Weg-Befinden" dauert an, da sich die Staaten weigern, Souveränität im notwendigen Maße abzugeben. Deshalb kann man auch noch von keiner Regierbarkeit solcher Gemeinschaften sprechen. Die Situation wird noch erschwert durch das Wachsen internationaler Interessenorganisationen und multinationaler Unternehmungen. Sie bedrohen sowohl die Regierbarkeit der Nationalstaaten, da sie deren Politik unterlaufen können, als auch die "internationale Regierbarkeit" der überstaatlichen Gemeinschaften, da die Macht ihrer organisierten Interessen die Entscheidungen dieser Gemeinschaften immer stärker beeinflußt.

Ulrich Scheuner läßt diese Zusammenhänge deutlich werden. Aber er geht auch der Frage nach, welche Funktionen dem nationalen Staat geblieben sind, nicht zuletzt deshalb geblieben sind, weil die internationalen Organisationen die ihnen zukommenden Funktionen noch nicht erfüllen können. In manchen Fällen wird so der Nationalstaat zum Lückenbüßer, weil viele solcher Probleme eigentlich nur von einer internationalen Gemeinschaft dauerhaft gelöst werden könnten. Schließlich weist Scheuner noch auf die

Abhängigkeit der außenpolitischen Handlungsfähigkeit von der inneren Regierbarkeit hin.

Zunächst gibt er aber Hinweise auf die Entstehung der Regierbarkeitsproblematik. Dem Machtzuwachs des modernen Wohlfahrtsstaates nach den Weltkriegen stehe eine "Schwächung des Staatsgedanken in Theorie und öffentlicher Meinung" und auch ein "Verlust an Selbständigkeit und Bewegungsfreiheit im Rahmen der internationalen Verhältnisse" gegenüber. (S. 257) Er schreibt: "Dem Zuwachs an innenpolitischen Aufgaben und Eingriffsbefugnissen folgt nach innen wie nach außen kein entsprechender Gewinn freier Entscheidung der Staaten und ihrer politischen Leitung". (S. 257)

Dies sei zunächst eine Frage der inneren Verfassungsordnung. "Demokratische Strukturen gestalten den Prozeß staatlicher Entschließung und Handlung komplexer, binden ihn (den Staat, der Verf.) an die zeitlich befristete Bestellung der Parlamente und Regierungsorgane, machen ihn abhängig vom Ausgleich der pluralistischen Gegensätze im politischen Leben, von der neben den verfassungsmäßigen Organen aufgewachsenen machtvollen Einwirkung der Verbände, von der sozialen Immobilität erworberner Ansprüche". (S. 257) All dies bedinge die modernen Grenzen des Regierens.

Scheuners Blick richtet sich aber vor allem "auf die Begrenzungen der politischen Entscheidungsmöglichkeit, die sich aus der zunehmenden Einbindung der einzelstaatlichen Existenz in übernationale Zusammenhänge und Abhängigkeiten ergeben, die sich weniger noch rechtlich als faktisch

in dem Zurücktreten freier staatlicher Selbstbestimmung gegenüber wachsender internationaler Bindung äußern". (S. 257)
Diese internationale Bindung beeinflusse aber die Möglichkeiten eines Staates, seine internen sozialstaatlichen und gesellschaftsgestaltenden Aufgaben in freier Entscheidung zu bewältigen.

Die Zusammenhänge werden aber noch komplizierter: Die Handlungsfreiheit des Einzelstaates ist durch die internationale Einbindung zwar begrenzt, aber diese Einbindung ist gleichzeitig die Grundvoraussetzung dafür, die "sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu bewältigen, die sich der Menschheit in den kommenden Jahrzehnten stellen". Der Einzelstaat ist also seinerseits auf die internationale Einbindung angewiesen. (Vgl. S. 258) Doch weist nach Scheuner die heutige internationale Ordnung noch nicht die organisatorischen und rechtlichen Formen auf, "um ihrerseits die drängenden, über den Einzelstaat hinausweisenden Probleme zu behandeln und einer Lösung zuzuführen". So falle dem Einzelstaat notgedrungen eine Verantwortung zu, die seine Möglichkeiten eigentlich überfordere. (S. 258)

Zwar schreibt Scheuner: "Starke Bedürfnisse drängen heute auf eine zunehmende internationale Kooperation vor allem in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen der Nationen und auf den Übergang mindestens begrenzter Entscheidungsbefugnisse auf die Organe internationaler Organisationen." (S. 270) Es braucht nicht weiter begründet zu werden, daß das "Aufeinanderangewiesensein", die inzwischen allgemein geforderte Verantwortung der reichen

für die armen Staaten und die Zukunftsprobleme der Menschheit eine übernationale Kooperation und Verflechtung erfordern, Scheuner weist immer wieder darauf hin. Doch eine solche "internationale Regierbarkeit" scheitert bisher an den "fehlenden Strukturen der internationalen Staatengesellschaft". (S. 270) Hemmnisse sind immer noch das Festhalten an der nationalen Souveränität, das die partielle Ohnmacht des Einzelstaates immer noch nicht wahrhaben will, und die politischen und ideologischen Spaltungen der Welt. (S. 271)

Eingehend untersucht Scheuner den heute verbliebenen Bewegungsspielraum und die Aufgabenfülle der nationalen Politik und macht deutlich, daß diese, zwar teils wider Willen und bessere Vernunft, doch noch erheblich sind: der souveräne Staat ist nach wie vor Subjekt der internationalen Politik.

Dennoch ist die einzelstaatliche Souveränität heute rechtlich und faktisch eingeschränkt. Faktisch durch die internationale Machtverteilung, rechtlich durch gewandelte Vorstellungen des Völkerrechts, das sich heute mehr an der übernationalen Staatengesellschaft orientiert. (Vgl. S. 275) Selbst die staatliche Jurisdiktion ist - etwa bei den Menschenrechten - einer übernationalen Beeinflussung u. Bindung ausgesetzt. (S. 276) Weiter wird, mindestens bei kleinen und mittleren Staaten, die Souveränität durch wirtschaftliche, finanzielle und sicherheitspolitische Abhängigkeiten eingeschränkt. (S. 277).

Schließlich wird nach Scheuner die einzelstaatliche Verfügungsfreiheit und sicher in etlichen Fällen auch die

einzelstaatliche Problemlösungsfähigkeit - und wir glauben Scheuner nicht unrecht zu tun, wenn wir diese Begriffe mit seiner Vorstellung von Regierbarkeit verbinden - eingeschränkt durch die "Überlassung von Entscheidungen an internationale Organisationen" und durch die "Entwicklung eines Raumes transnationaler Beziehungen über die Grenzen hinweg". (S. 278) Insbesondere diese grenzüberschreitenden Beziehungen seien durch den Einzelstaat nicht mehr kontrollierbar. Scheuner weist auf die multinationalen Unternehmen und die internationalen Finanzmärkte als Beispiele hin (S. 286 f), aber auch zu Recht auf folgendes Problem für die staatliche Problemlösungskapazität: die häufige Beanspruchung von politischem Führungspersonal durch die zahlreichen internationalen Konferenzen und die ständige Abstimmungsarbeit zwischen den Ressorts. Die nationalen Entscheidungsprozesse werden so immer komplexer. (S. 280 u. 282) Alles dies führt zur Überlastung des modernen demokratischen Staates und erhöht das Risiko einer Unregierbarkeit.

Ein besonderes, besonders in jüngster Zeit wachsendes Problem für die Regierbarkeit sowohl der Einzelstaaten als auch der Staatengemeinschaften sind die nichtstaatlichen internationalen Organisationen. Es sind dies die Interessenverbände auf dem Gebiet der Wirtschaft, des Rechts, der Wissenschaft, der Bildung, der Erziehung, der Gewerkschaften u.a. Scheuner nennt ihre Stellung zwar noch bescheiden, räumt aber ein, daß sie einen Einfluß auf die internationale öffentliche Meinung ausüben. Jedenfalls vermehren sie die Faktoren, mit denen Einzelstaaten auf der internationalen Bühne zu rechnen haben. (S. 289)

Im Verlaufe seiner Analyse des verbliebenen Bewegungsspielraumes der Einzelstaaten stößt Scheuner also auf zahlreiche Hemmnisse der einzelstaatlichen Verfügungsfreiheit. Andrerseits komme dem Einzelstaat aber doch noch ein weites Feld an politischer, kultureller und vor allem sozialer Entscheidung zu. Noch immer seien die Einzelstaaten die eigentlichen Subjekte der internationalen Politik, mag ihre innere und äußere Verfügbarkeit noch so sehr durch transnationale Bindung gehemmt werden. (S. 291 f.)

Im internationalen Rahmen besitzt die Regierbarkeitsproblematik aber noch einen anderen Aspekt, Scheuner weist ausführlich darauf hin: Die Vertretung der nationalen Interessen in den internationalen Organisationen setzt eine Handlungsfähigkeit der Vertreter der Einzelstaaten voraus. Noch beeinflusse eine "Schwerbeweglichkeit der inneren Politik" (S. 293) der pluralistischen Staaten nicht ihre internationale Entscheidungsfähigkeit. Scheuner schreibt: ".. im Ganzen bewahren die Regierungen der demokratischen Staaten in ihrer Beziehung zum internationalen Bereich immer noch einen erheblich größeren Handlungsspielraum als nach innen. Die Kräfte der Parteien und Verbände, die im innerpolitischen Leben die Szene beherrschen, vermögen vorerst nicht auf das internationale Feld hinüberzu wirken." (S. 294)

Das liegt natürlich daran, daß der Einfluß der nationalen Parlamente auf die internationale Kooperation gering ist, daß Regierungsvertreter und Ministerialbürokraten das Feld in einer Art Geheimdiplomatie beherrschen. So räumt Scheuner auch ein, daß sich sein Befund z.B. nach der Direktwahl des europäischen Parlamentes ändern könnte. Doch er sieht auch weiterhin keinen Raum für die Mitwirkung

"anderer Kräfte" bei den internationalen Organisationen, "die ganz auf Staatenvertreter eingestellt sind". (S. 294) Wir können seinen Optimismus nicht ganz teilen.

Abschließend betont Scheuner die Wichtigkeit dieser, seiner Meinung nach noch vorhandenen, internationalen Handlungsfähigkeit der staatlichen Vertreter. Denn man müsse bedenken, "daß in diesem Rahmen die Delegationen des einzelnen Landes beweglich sein müssen, je nach der Gruppierung der Teilnehmer Kompromisse einzugehen und daß es daher wenig ratsam wäre, hier in irgendeiner Form starre Bindungen herbeizuführen". (S. 294) Verhandlungstaktisch ist dem zuzustimmen. Vom demokratischen Prinzip her und anbetracht der für den Einzelstaat oft weitreichenden Bedeutung einer so zustandegekommenen Entscheidung erweckt diese Formulierung aber den Eindruck, als würde die Fürstendiplomatie des 19. Jahrhunderts fröhliche Urständ feiern. Auch Scheuner ist nicht ganz frei von Unbehagen anbetrachts der Machtlosigkeit der Parlamente bei internationalen Entscheidungen. Er denkt an eine diesbezügliche Überprüfung der verfassungsmäßigen Ordnung, mindestens an eine bessere Information der Parlamente. (S. 294 f.) Doch eine über ein Informations- und Stellungnahmerecht der "innerstaatlichen Interessenten", also auch z.B. der betroffenen Industrien, wesentlich hinaus gehende Veränderungen der inneren Verfassungsstruktur erscheinen ihm kaum möglich. (S. 295)

So muß Scheuner trotz seinem Unbehagen feststellen: "Solange das internationale System auf der Grunderscheinung des unabhängigen Staates beruht ... erfordert das Auf-

treten des Staates nach außen eine einheitliche Stellungnahme und eine solche Haltung, die die errorderliche Beweglichkeit in Verhandlung und Ausgleich besitzt." (S. 295) Es geht also um die Fähigkeit des Einzelstaates, seine Interessen durchzusetzen.

Scheuner hat in seiner Analyse eindrucksvoll die ganze Vielschichtigkeit der Regierbarkeitsproblematik im internationalen Beziehungsgeflecht nachgewiesen. Sein Regierbarkeitsbegriff ist nicht exakt definiert, doch in Zusammenhang zu bringen mit Problemlösungsfähigkeit und einzelstaatlicher Verfügungsfreiheit. Unregierbarkeit kann in Verbindung gebracht werden mit Schwerbeweglichkeit bzw. Immobilität, wodurch wiederum die Innovations- bzw. Änderungsfähigkeit des politischen Systems in Frage gestellt ist.

Diese "Regierbarkeit" des Einzelstaates ist beeinträchtigt durch innere Faktoren, aber auch durch die internationalen Einbindungen der modernen Zeit. Andererseits sind viele Probleme nur im Konzert mit den andern Staaten lösbar, man könnte auch sagen: regierbar.
Weiter beeinflussen auch internationale Interessengruppen die Regierbarkeit im Innern, aber auch die Regierbarkeit nach außen, ja sie beeinflussen auch die "Regierbarkeit" der internationalen Gemeinschaften.

Die Regierbarkeit der internationalen Gemeinschaften ist aber vor allem dadurch eingeschränkt, daß die Nationalstaaten ihnen zuwenig Kompetenzen zubilligen.

Man kann sogar, im Gegensatz zur eben genannten "inneren Regierbarkeit", von einer "Regierbarkeit' der interna-

tionalen Belange der Einzelstaaten sprechen. Diese "äußere" Regierbarkeit wird von der inneren Immobilität gefährdet, nach Scheuner allerdings noch in geringem Maße. In höherem Maße wird sie gefährdet durch die aus internationalen Bindungen erwachsenden Beschränkungen. Auch dürften die internationalen Interessenorganisationen einen wachsenden Einfluß ausüben.

Noch ist nach Scheuner die internationale Handlungsfähigkeit z.B. der Bundesrepublik relativ unbelastet von inneren Faktoren, sind ihre Delegationen auf internationaler Bühne ziemlich frei von einengenden Bindungen durch ihre Parlamente. Dies sei aber ganz im Sinne einer wirksamen Verteidigung ihrer Interessen im internationalen Kräftespiel, denn nur durch Geschlossenheit und Beweglichkeit könnten die Delegationen erfolgreich sein.

Diese Problematik wird auch von Hans-Peter Schwarz angesprochen. [1] Die politisch-bürokratischen Führungsgruppen der westlichen Demokratien seien sich größtenteils des "Zwanges zur zwischenstaatlichen Kooperation voll bewußt". (S. 302) "Sie können dabei aber - und hier wirkt sich innenpolitische Unregierbarkeit erschwerend aus - nur dann Erfolg haben, wenn sie zu Hause über ein Minimum an politischer Manövrierfähigkeit verfügen. Fehlt dieses, so sind nicht nur funktionsgerechte Problemlösungen für das betreffende Land ausgeschossen, sondern das gesamte internationale Verbundsystem nimmt Schaden." (S. 302) Also auch Schwarz scheint im Sinne der Regierbarkeit eine effiziente Handlungsfähigkeit einer parlamentarischen Bindung vorzuziehen.

---

1) Schwarz, Hans-Peter: Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane. Variationen zum Thema Unregierbarkeit und Außenpolitik, in: "Regierbarkeit a.a.O., Quellenangaben im Text.

Schwarz ergänzt Scheuners Analyse zunächst durch eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Begriff "Regierbarkeit".

Unregierbarkeit bedeute recht Unterschiedliches:

> "Unfähigkeit der politischen Institutionen, das Funktionieren der Leistungssysteme der Industriegesellschaft zu gewährleisten, oder:
> Gesetz und Ordnung zu erhalten, oder:
> Ein Minimum an politischem Konsens herzustellen - oder alles zusammen." (S. 299)

Schwarz schreibt weiter: "Insgesamt zeigt sich schon beim ersten Zusehen ein recht buntes Bild. Fälle relativ weitgehender Handlungsunfähigkeit der Regierung stehen neben Fällen eingeschränkter Belastung ihrer Aktionsfähigkeit; tiefgreifende Strukturmängel der politischen Kultur oder der politischen Institutionen und bloß zweitweilige Krisenfaktoren können jeweils den Einzelfall Unregierbarkeit bewirken. 'Unregierbarkeit' kann also weder auf eine einzige geistige Wurzel, noch auf dieselben Ursachen zurückgeführt werden". (S. 299) Aus diesem Defintionsversuch kann man die ganze Vielschichtigkeit des Begriffs aber auch des Problems der Regierbarkeit erkennen.

Schwarz' Fragestellung betrifft die internationale Politik: Unregierbarkeit manifestiere sich "im Regelfall in äußerer Schwäche und Ineffektivität". (S. 300) Weiter zählt er hinzu mangelnde Innovationsfähigkeit und Bereitschaft, "die Belastungen der internationalen wirtschaftlichen Verbundsysteme unter langfristigen Perspektiven und in kooperativem Zusammenwirken mit anderen Regierungen anzupacken". (S. 300)

Nach solchen Kennzeichnungen verläßt Schwarz die eigentliche Definitionsproblematik. Aber auch Beschreibungen der Phänomene helfen weiter, den Begriff "Regierbarkeit" näher zu bestimmen, und da zählt Schwarz eine ganze Reihe auf:

- Kaum handlungsfähige Regierungen, gegründet auf "brüchigen Koalitionen"; (S.296)
- Deshalb: Kompromißzwang und langfristige Konzeptionslosigkeit; (Vgl.297)
- Unfähigkeit, sich gegen die Interessengruppen durchzusetzen; (Vgl.297)
- international verhandelnde Minister werden gebunden durch Kabinettskompromisse. Dadurch "Unregierbarkeit" der Europäischen Gemeinschaften; (S. 297)
- eine "dysfunktionale Verfassungsordnung";
- ein "unzweckmäßiges Wahlsystem"; (S. 297)
- "fraktionelle Zerklüftung der stärksten Partei"; (S. 298)
- Gründe in den "Besonderheiten der politischen Kultur eines Landes", "die entschlossenes Durchgreifen gegen gesellschaftlich destruktive Machtgruppen nicht zuläßt"; (S. 298)
- die "Anfälligkeit von Industriegesellschaften gegenüber Sabotage am Produktions- und Verteilungsapparat"; (S. 298)
- "Probleme durch Maßnahmen sogenannter 'Demokratisierung'"; (S. 298)
- "die Überbürdung der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit politischen Gestaltungsaufgaben"; (S. 298)
- eine mehr und mehr "erstickende legalistische Verkrustung"; (S. 298)
- "das politische Leben bestimmende ethnische oder konfessionelle Gegensätze"; (S. 298)
- der "Terrorismus von dem sozio-politischen System entfremdeten Minderheiten"; (S. 298)
- "eine illegale oder halblegale Einwirkung der Streitkräfte ... auf die Regierung, meist mit der Konsequenz von Instabilität, Ineffektivität und Erosion der Legitimationsgrundlagen und der Verfahrenstechniken des Verfassungsstaates". (S. 299)

Mit dieser sorgfältigen Aufzählung von Phänomenen der Unregierbarkeit hebt sich Schwarz bedeutend aus dem Kreis der anderen Autoren heraus. Zum einen fügt er sofort einen Lösungsvorschlag hinzu, nämlich bezüglich der Demokratisierungsproblematik und der "legalistischen Verkrustung": "Länder, die mit diesen Schwierigkeiten zu tun haben, werden wahrscheinlich wieder 'regierbar', wenn sich in den politischen Führungsgruppen Mehrheiten finden, die, unterstützt von der Öffentlichkeit, mit bestimmten Tabus der politischen Kultur brechen und das Gemeinwohl ohne Rücksicht auf das Geschrei der Böotier durchsetzen." (S. 298) Leider liegt genau darin das Problem: Wie will man Mehrheiten ausgerechnet gegen Tabus finden? Und: Welche Mehrheit soll das Gemeinwohl definieren?

Schwarz führt seine Analyse aber konsequent weiter: Nach seinen definitorischen Überlegungen und nach der Zusammenstellung von Unregierbarkeitsphänomenen fragt er nach Gründen. Für ihn gibt es Abstufungen der Unregierbarkeit, ähnlich der Begriffsbildung "Regierbarkeit", "Schwerregierbarkeit","Unregierbarkeit". Er spricht von einer "mehr oder weniger manifesten Unregierbarkeit". (S. 300)

Für ihn sind die Gründe für Unregierbarkeit ebenso vielschichtig wie die Phänomene. Sie liegen einerseits im Binnenbereich und bestehen u.a. in:

- "Fehlentwicklungen in der politischen Kultur",
- "administrativen Strukturmängeln",
- "Schwächen des Parteiensystems",
- "Schwächen der Verfassungsordnung",
- "Trägheit und Unfähigkeit der maßgebenden Spitzenpolitiker". (S. 300)

Andrerseits liegen nach Schwarz viele Gründe für Schwer- oder Unregierbarkeit im Bereich der internationalen Beziehungen, und damit stimmt er mit Scheuner überein:

- "Die internationale Inflation",
- "die Zahlungsbilanzdefizite aufgrund der Konfrontation mit dem OPEC-Kartell",
- "Die Währungskrisen",
- "die Erhöhung der Rohstoffpreise" (S. 300),
- die Abhängigkeit der internationalen wirtschaftlichen Verhältnisse,
- die Abhängigkeit von den internationalen Sicherheitssystemen,
- die Macht der multinationalen Konzerne. (Vgl. S. 301)

Diese Erscheinungen können nach Schwarz "so gravierend auf den Binnenbereich durchschlagen, daß Unregierbarkeit die Folge ist". (S. 300)

Wie Scheuner betont auch Schwarz, daß diese Herausforderungen vom Einzelstaat gar nicht mehr lösbar sind. Sowohl die Regierbarkeit im Binnenbereich als auch die nach außen erfordern deshalb eine internationale Kooperation, die natürlich problemlösungsfähig, man könnte auch sagen "regierbar" sein muß.

Neben den eigentlichen Gründen für Unregierbarkeit kommt Schwarz noch auf Bedingungen zu sprechen, die die Kraft von Regierungen bestimmen können, mit der Unregierbarkeit fertig zu werden, bzw. "mit den Herausforderungen der internationalen Interdependenz"(S. 301): "Dabei spielen gewiß viele Faktoren eine Rolle, solche, die durch Regierungshandeln nicht oder nur sehr langfristig beeinflußbar sind (Verfügbarkeit von Rohstoffreserven, Größe des Landes,

Wirtschaftsstruktur usw.) und solche, die durch entschlossene Eingriffe verändert werden könnten (dazu rechnen die politischen Organisationen, politische Verhaltensstile, Arbeitsgewohnheiten, Ausbildungssysteme, Verwaltungsorganisation, Management)." (S. 301)

Als weiteren Aspekt nennt Schwarz die Frage nach den Methoden, mit denen Regierungen mit den Problemen fertig werden können: Welches sind die Methoden, "mit deren Hilfe die Risiken internationaler Interdependenz so bewältigt werden, daß die politischen Systeme nicht unter zu großen Problemdruck geraten, sondern noch regierbar bleiben"? (S. 301)

Schließlich ist noch die Frage relevant, ob die Schwerregierbarkeit eines politischen Systems "selbstgemacht" oder "importiert" ist. Dies könne nur eine Untersuchung des Einzelfalls beantworten. (S. 301) Bei diesem Gedanken scheint Schwarz von der wirtschaftspolitischen Diskussion des letzten Jahrzehnts geleitet worden zu sein. Er schreibt: "Jedenfalls zeigt der erste Augenschein, daß durch die weltweite Verflechtung die Unregierbarkeit einzelner Staaten verstärkt oder überhaupt erst hervorgerufen wird, während andere mit den Problemen einigermaßen fertigwerden." (S. 301)

Zur Lösung der Unregierbarkeitsprobleme gebe es zwei Optionen. Die erste versuche kurzsichtig in nationalem Rahmen Herr der Lage zu werden, gar mit Autarkie- oder Protektionspolitik, mit allerdings langfristigen Schäden für Einzelstaat und internationales System. Gerade unregierbare Staaten neigten zu solchem introvertierten Handeln. (Vgl. S. 302 f) Bisher hielten sich diese Tendenzen in Grenzen, die westlichen Verbundsysteme seien noch nicht auseinandergebrochen.

Die zweite Option bestehe in der "Erkenntnis, daß ohne weitsichtige internationale Kooperation alle mehr oder weniger stark Schaden nehmen, und in entsprechendem Handeln". (S. 302) Man beachte dabei allerdings Scheuners Einwand, daß eben die internationalen Problemlösungskapazitäten noch nicht so ausgereift sind, um die Einzelstaaten entsprechend zu entlasten.

Aber auch Schwarz ist nicht frei von Skepsis, wenn auch in etwas anderer Weise. Seine Zweifel kulminieren in der Feststellung: "mit schwerregierbaren Partnern kann man sich nicht auf das Abenteuer einer engen politischen Union einlassen". (S. 304)
Er stellt in diesem Zusammenhang fest, "daß die Bundesrepublik Deutschland erfreulicherweise zu den immer noch gut regierbaren Staaten gehört". (S. 303f) Sie operiere erfolgreicher "als mancher ihrer Partner". Auch bei ihr zeigten sich zwar Krisensymptome ("etwa die Hypertrophie der öffentlichen Dienste, das Rumoren eines gesellschaftlich parasitären bildungsbürgerlichen Nachwuchses im Parteiensystem, oder die neuerliche Verunsicherung durch Bürgerinitiativen ..." (S. 304)), doch verglichen mit anderen EG-Partnern seien "die staatlichen Institutionen der Bundesrepublik und ihre Politiker durchaus noch zu überlegtem, auch langfristig konzipiertem Außenhandeln in der Lage". (S. 304)
"Die Exekutive konnte bis vor kurzem auch relativ frei vom Druck der Fraktionen und der Verbände sachgerechte und rasche Entscheidungen treffen", (S. 304) schreibt Schwarz, verkennt u.E. damit aber, daß jene Länder mit Schwierigkeiten zu kämpfen haben, von denen sich deutsche Politiker zur Zeit wohl nicht träumen lassen.

Für die Bundesrepublik sei folglich, so Schwarz, das Problem der Unregierbarkeit "in erster Linie ein Problem nicht der Innenpolitik, sondern des Konzeptes unserer Außenbeziehungen im EG-Bereich". (S. 304) Doch auch diese Äußerung macht uns skeptisch: Anbetrachts der Vermutung, daß immer langfristige Fehlentwicklungen Unregierbarkeit verursachen (vgl. unsere Ausführungen zu Ulrich Matz), wäre es gerade dann heute die Ptlicht der Führung eines Staates, vorbeugend das Problem der inneren Unregierbarkeit in die höchste Dringlichkeit zu heben.
Doch Schwarz hat vor allem die anderen Staaten im Auge: Italien, Großbritanien, Dänemark. Deren "strukturelle Schwächen bei der Problembewältigung" dürften seiner Meinung wegen Zahlungsbilanzschwierigkeiten und des Rückgangs der Weltkonjunktur noch zunehmen. Diese und andere Staaten würden für "einen entschiedenen Ausbau der EG zu schwach sein". Es sei zu erwarten, daß sie ihre Schwierigkeiten auf Kosten der Partner zu lösen versuchen würden. (Vgl. S. 304) Deshalb könne man sich nicht mit schwerregierbaren Partnern einlassen. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion sei im Ansatz gescheitert und es sei ganz unvorstellbar, "unter den Bedingungen gebremsten Wachstums und deutlicher Schwerregierbarkeit, wenn nicht gar - wie im Fall Italiens - weitgehender Unregierbarkeit" (S. 305), den Weg zur politischen Union zu gehen.

Als Ausweg schlägt Schwarz ein eigenes Konzept vor: Die regierbaren Staaten der westlichen Welt, also nicht nur Europas, sollen als autonome Regierungen international kooperieren. Er schreibt: "Plädiert wird also hier dafür, daß die Staaten im EG-Rahmen, die noch nicht im Sumpf ihrer innenpolitischen Stagnation versunken sind, sowohl unterein-

ander wie auch mit den USA und mit Japan engere Verbindungen eingehen. Auch dabei wären die S t a a t e n die tragenden Elemente der neuen internationalen Ordnung - aber eben Staaten, deren Führungsgruppen ihre Schwierigkeiten kooperativ zu lösen bereit sind". (S. 307)
Bei einem solchen Konzert der regierbaren Staaten soll den "in Schwierigkeit geratenen Staaten" bilateral und multilateral geholfen werden. (Vgl. S. 307)
Einzelheiten solch neuer weltweiter Kooperationsformen müßten entwickelt und erprobt werden. Manches spreche dafür, "dabei den Weg weiter zu verfolgen, der mit der Gruppe der 'Großen Fünf' im Rahmen des IWF ... und mit den Gipfelkonferenzen nach Art ... von Puerto Rico beschritten worden ist, wobei die Teilnahme sich in erster Linie an der Leistungsfähigkeit orientieren müßte". (S. 307)

Wir wollen hier nicht die Vor- und Nachteile einer solchen konzertierten Aktion der Leistungsfähigen diskutieren, weil dies von unserer Fragestellung weg führen würde. Wir glauben nur eines: diese Lösung würde einen Schritt zurück bedeuten zur Diplomatie-Politik des 19. Jahrhunderts, verbunden mit einem Zurückdrängen der Parlamente. Außerdem würde sie Staaten zweiter Klasse schaffen.

Schwarz rundet seinen Ansatz ab mit der Frage, "wie Staaten strukturiert sein müßten, die im Sinn der hier skizzierten internationalen Kooperation 'regierbar' wären". (S. 310)
Er zählt folgende Punkte auf:
- Parlamentarische Vielparteiensysteme eignen sich schlechter als Präsidialsysteme und parlamentarische Demokratien, in denen die Exekutive gegenüber der Legislative dominiert.(Vgl.31
Dabei redet Schwarz einer "Oligarchie der Parteiführer von Massenparteien, von Regierungsmitgliedern, hohen Beamten, wirtschaftlichen Managern, Finanzmännern und Verbands-

führern" bzw. den "Führungseliten der 'Technodemokratie'" das Wort, weil sie "in der Mehrzahl westlicher Staaten .. dazu disponiert" seien, "mit den Problemen internationaler Kooperation fertig zu werden". (Vgl. 31of.) Er schreibt weiter: "Hingegen läßt sich beobachten, daß das Problem dort schlecht bewältigt wird, wo die Parlamente noch dominieren." (S. 311) U.E. scheint sich Schwarz dabei im Zielkonflikt zwischen Effizienz (gemäß seiner Begriffsbildung könnte man vielleicht auch "Regierbarkeit" sagen) und Demokratieprinzip auf einem bedenklichen Weg zu befinden. Jede Oligarchisierung und Technokratisierung muß u.E. den eigentlichen Souverän der Demokratie mehr und mehr entmündigen.

Aber Schwarz zählt noch weitere Punkte als "Regierbarkeitsmerkmale" auf :

- "Auch jene politischen Systeme, in denen Parteiorganisationen - insbesondere die Basis oder die Mittelschicht der Organisation - großes politisches Gewicht haben, sind schlecht geeignet, auf die neuen Kooperationserfordernisse im Feld der internationalen Beziehungen sachgerecht einzugehen." (S. 311) Parteiaktivisten an der Basis seien typischerweise parochial oder gar provinziell eingestellt, seien meistens Kirchturmpolitiker, international unerfahren, würden auf gegenwärtigen Zuständen beharren. (Vgl. S. 311)

Diesen Punkt trifft eine ähnliche Kritik wie den vorigen.

- "Wesentlich ist ... das Verständnis der Arbeitnehmerorganisationen für die internationale Kooperation." (S. 311)
- Der Regierbarkeit förderlich sei die Einrichtung "entpolitisierter Steuerungsinstitutionen" vom Typ der deutschen Bundesbank. Damit nähert sich Schwarz der Position von Joachim Starbatty. Einer Realisierbarkeit steht er allerdings skeptisch gegenüber. Im Prinzip wäre einer solchen Idee aber zuzustimmen.

Insgesamt müssen wir Schwarz' Arbeit eine geteilte Wertung zukommen lassen: Einerseits erfüllt uns sein Vorschlag, sich nicht mit unregierbaren Partnern einzulassen, sondern ein Konzert der Leistungsfähigen zu bilden, mit starker Skepsis; ebenso seine Vorstellungen, wie Staaten beschaffen sein sollen, die im Sinne einer internationalen Kooperation regierbar sind.

Andrerseits aber bietet Schwarz einen geschlossenen Ansatz, das Problem der Regierbarkeit in den Griff zu bekommen. Er gibt eine Definition des Begriffs Regierbarkeit. Er zeigt ergänzend Phänomene für Unregierbarkeit auf. Er analysiert die Gründe für eine Unregierbarkeit. Er fragt nach den Bedingungen von Unregierbarkeit und nach Methoden, sie zu beheben. Und schließlich macht er Lösungsvorschläge, die einer Diskussion wert sind.

2. Kapitel: AUSWERTUNG DER ZEITGENÖSSISCHEN WISSENSCHAFTLICHEN DISKUSSION UND VERSUCH EINER VORLÄUFIGEN BEGRIFFSKLÄRUNG

Betrachtet man die zahlreichen Versuche der im ersten Kapitel untersuchten Arbeiten, den Begriff "Regierbarkeit" bzw. "Unregierbarkeit" zu definieren, so fallen zwei Dinge auf. Erstens: Eine große Unsicherheit im Umgang mit dem Begriff Unregierbarkeit bzw. Regierbarkeit führt dazu, daß es an klaren, eindeutigen und operationalen Definitionen mangelt. Dies kommt schon in der vagen Ausdrucksweise zum Ausdruck. So spricht Schwarz z.B. von einem "Minimum an politischem Konsens" oder von "kaum handlungsfähigen Regierungen". Oder man liest Formulierungen wie: "Regierbarkeit setzt eine zumindest 'relative' Autonomie der politischen Entscheidung ... voraus" oder: "es wird immer schwieriger, die Staatsaufgaben zu erfüllen" (beides Guggenberger). Als Leser des bisherigen Materials muß man sich am Ende fragen: Was ist nun eigentlich Regierbarkeit? Wir glauben, daß hinter dieser Definitions-Unsicherheit ein Problem steckt, das im Phänomen Regierbarkeit selbst liegt: Unregierbarkeit ist kein Zustand, den man durch Messen, Zählen und Beobachten feststellen kann, sondern ein politisches System ist unregierbar, wenn es die Regierenden oder die Regierten oder beide als unregierbar erklären. Und niemand möchte der erste sein, der dieses Urteil spricht, weil man sich hierin natürlich allzuleicht täuschen kann. Uns ist auch kein Autor begegnet, der etwa die Bundesrepublik als unregierbar bezeichnet hätte.

Zweitens: Viele Definitionen weisen große Gemeinsamkeiten auf, mehr aber noch gravierende Unterschiede. Eine Vielzahl von verschiedenen Aspekten ist insgesamt zu beobachten.

So entsteht das Bild einer außergewöhnlichen Vielschichtigkeit des Begriffs Regierbarkeit. Insgesamt läßt sich sagen: Einerseits fehlt es an einer klaren Entscheidung für eine Definition, andrerseits versucht man angesichts der Vielschichtigkeit des Phänomens, die Problematik der Regierbarkeit von jeweils immer wieder anderen Seiten anzugehen.

Nach dieser Erkenntnis wollen wir vorerst davon Abstand nehmen, eine eigene Definition zu geben, und in zwölf Punkten die Definitionsansätze aufführen, die sich in der Auseinandersetzung mit den betrachteten Autoren und nach deren Vergleich herauskristallisiert haben. Die dabei auftretenden Überschneidungen sowohl der einzelnen Autoren als auch der einzelnen Definitions-Ansätze mußten wir wegen der Komplexität der Materie in Kauf nehmen. Um die Gedanken der betrachteten Autoren von unseren eigenen unterscheidbar zu machen, haben wir jeweils die Namen der Autoren vermerkt. Nach dieser Aufstellung wollen wir schließlich eine eigene "Arbeitsdefinition" versuchen.

2.1. Aus der Auseinandersetzung mit der wissenschaftlichen Literatur gewonnene Definitionsansätze des Begriffs "Unregierbarkeit".

Folgende zwölf Definitionsansätze des Begriffs Unregierbarkeit haben sich herauskristallisiert:

a) Ein politisches System ist unregierbar, wenn es unfähig oder daran gehindert ist, seine gegenwärtigen oder für die Zukunft zugemuteten Aufgaben zu erfüllen.

Man kann die klassischen Staatsaufgaben oder auch die im Sozialstaat neu hinzugekommenen, man kann die Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger oder die Anpassungsfähigkeit an

gewandelte Umstände ins Auge fassen, immer geht es darum, die wie auch immer aufgegebenen Staatsaufgaben zu erfüllen. Dazu muß der Staat handlungsfähig sein. Hennis spricht von einer Erfüllung der Ordnungsfuktion, von "pragmatischen Regierbarkeitsaufgaben". Kaltenbrunner und Schwarz sprechen von der Erhaltung von Gesetz und Ordnung. Zu den Staatsaufgaben kann man die Selbsterhaltungsfunktion des politischen Systems (vgl. Schieder), die Aufgabe der Aggregation (Guggenberger), sogar das Sicherstellen von parlamentarischen Mehrheiten hinzurechnen.

Die Unfähigkeit, die Staatsaufgaben durchzuführen, kann von einer Überforderung des politischen Systems herrühren, die wiederum auf allzugroßen Erwartungen der Bürger, auf der vielbeschworenen Überkomplexität oder darauf beruht, daß die Parteien von Wahlkampf zu Wahlkampf immer neue Bedürfnisse wecken. Die Überforderung kann zu mangelnder "Koinzidenz von Staatszielen und Möglichkeiten praktischer Politik" (Matz) und damit Unregierbarkeit führen. Verstärkt wird diese Gefahr, wenn sich die steigenden Anforderungen widersprechen (vgl. Guggenberger). Eine mangelnde Effizienz des staatlichen Handelns kann hinzutreten, aber auch der Verlust an wirtschaftlicher Prosperität als materielle Grundvoraussetzung (vgl. Starbatty).
Die Unfähigkeit, die Staatsaufgaben durchzuführen, kann auch von mangelnder Problemlösungskapazität herrühren, vor allem von der Unfähigkeit, mit langfristigen Problemen fertigzuwerden (vgl. Eichenberger). Bis man schließlich vor dem Fiasko des "Nichts-geht-mehr" (Guggenberger) steht, d.h. der völligen Leistungslähmung (Eichenberger).

Oft wird bei der Definition von Unregierbarkeit der dynamische Aspekt betont. Ein Stillstand in der Führung der

Regierungsgeschäfte bedeute Unregierbarkeit. (Vgl. Hennis) Wenn die Willensbildungsprozesse, die Bestellung der Ämter, die Verfahren nicht mehr funktionieren, wenn die Politik gar gelähmt ist durch eine Fixierung auf das ökonomische Krisenmanagement, dann wird Unregierbarkeit angenommen. (Vgl. Guggenberger) Verbreitet ist auch die Vorstellung, ein Staat sei unregierbar, wenn er Krisen nicht widerstehen kann. Kielmannsegg stellt bei seiner Definition auf eine ganz bestimmte Krisenkonstellation ab: Bestimmte Institutionen drohen unter bestimmten Rahmenbedingungen einer bestimmten Problemlage zu scheitern.

Die Unfähigkeit, die Staatsaufgaben durchzuführen, kann auch von Bindungen herrühren, die die Verfügungsfreiheit der Regierungsorgane einengen. Eine solche Bindung kann z.B. sein der ständige Kampf um Zustimmung, der einem Politiker, der wieder gewählt werden will, die Hände bindet. (Vgl. Kielmansegg) Auch internationale Bindungen und Verflechtungen können die politische Verfügungsfreiheit einengen. (Vgl. Scheuner)

b) Ein politisches System ist unregierbar, wenn die politischen Organe entscheidungsunfähig sind oder wenn ein Mangel an fähigem politischem Personal besteht.

Der Entscheidungsprozeß kann bedroht oder gar verunmöglicht, die Amtsträger können bei der Aufgabe überlastet sein, politische Entscheidungen zu fällen. (Schieder, Matz) Auch diese Unfähigkeit zur verbindlichen politischen Entscheidung kann durch Bindungen, Rücksichtnahmen, Einflußnahmen und Ängste hervorgerufen sein. Der notwendige Konsensus ist vielleicht nicht herstellbar. Hinzu kommen internationale Begrenzungen. (Vgl. Scheuner) Kompromißzwang führt in vielen politischen Gremien zur Konzertionslosigkeit. So sind

oft Regierungsbeauftrage in den Gremien der EG an ihre Kabinettskompromisse gebunden. (Vgl. Schwarz)

c) Ein politisches System ist unregierbar, wenn es unfähig ist zu führen, wenn es unfähig ist zur Anpassung und Reform, wenn es in Erstarrung und Stagnation verharrt.

Dabei ist davon auszugehen, daß Führung zu den wichtigsten Funktionen eines politischen Systems gehört. Führung im Sinne einer Beseitigung von Unsicherheit bei den zu Führenden und im Sinne einer Befriedigung des Bedarfs nach Entscheidungshilfe und Verhaltensanleitung.
Am sichtbarsten wird eine Führungsschwäche, wenn es darum geht, das Gesellschaftssystem und das politische System an geänderte Bedingungen anzupassen, wenn es also um die Reformfähigkeit geht. Dann besteht die Gefahr der Erstarrung und Stagnation der Gesellschaft. Scheuner spricht von einer Schwerbeweglichkeit bzw. Immobilität der inneren Politik.

Eine solche Unregierbarkeit entsteht nach Kielmannsegg, wenn die demokratischen Institutionen daran scheitern, langfristig den Bestand und die Entwicklung der Gesellschaft zu garantieren. Er spricht auch von einer auf solche Konstellationen bezogenen Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems, in denen zukünftiger Schaden möglich ist. Diese Problemlösungsfähigkeit sei aber nur möglich, wenn sich die Politiker eine gewisse Unabhängigkeit vom Kampf um Zustimmung bewahren könnten. Auch Scheuner bringt Unregierbarkeit in Zusammenhang mit mangelnder Innovations- bzw. Änderungsfähigkeit des politischen Systems. Guggenberger spricht vom Mangel einer weitsichtigen Führung und Lenkung, die sich auf aktuelle und sich abzeichnende gesellschaftliche Bedürfnissituationen und Mangellagen einstellen kann. Es ginge vielmehr darum, Katastrophen prophylaktisch anzugehen. Guggenberger klagt, der moderne Staat habe keine Energien für eine große Richtungsänderung, er sei nicht meinungsprägend. Er müsse vielmehr ohnmächtig zusehen, wie die großen Entwicklungen

von anderen Kräften betrieben werden. Schwarz sieht in diesem Zusammenhang noch ein weiteres Problem, nämlich das einer erstickenden legalistischen Verkrustung. Dies erinnert an die "verwaltete Welt" Horkheimers.

Eine solche Unregierbarkeit ist auch gegeben, wenn der Staat unfähig ist zur politischen Planung, denn nach Tenbruck muß er planen, wenn er regierbar bleiben will. Doch er müsse die Grenzen der politischen Planung kennen und beachten, weil sonst durch eine falsche Handhabung der Planung selbst Unregierbarkeit entstehen könne.

d) Ein politisches System ist unregierbar, wenn es seine Legitimität verloren hat.

Legitimität ist "die Rechtfertigung des Staates, seiner Herrschaftsgewalt und seiner Handlungen durch höhere Werte und Grundsätze". (Brockhaus Enzyklopädie)
Zur Legitimität gehört Vertrauen in die politische Führung und Vertrauensvorschuß, der die politischen Organe ermächtigt, für einen gewißen Zeitraum im Namen der Bürger verbindlich zu entscheiden bzw. gar im Interesse höherer Ziele gegen einzelne Bedürfnisse zu verstoßen. In einer repräsentativen Demokratie bedeutet der durch die periodischen Wahlen bekundete Vertrauensvorschuß Mut der Wähler, ihr Schicksal in die Hände der politischen Führer zu legen. Moderne Erscheinungen wie die der Bürgerinitiativen können bedeuten, daß dieser Vertrauensvorschuß nur noch bedingt gegeben wird.

Eine Legitimitätskrise schränkt zwangsläufig die Handlungsfreiheit des Staates ein. (Vgl. Schieder) Dies äußert sich in einer Unwilligkeit der Bürger, "Entscheidungen zustande kommen zu lassen und gefallene Entscheidungen zu akzeptieren". (Vgl. Matz) So kann man Legitimitätsverlust als Verweigerung der Akzeptation bezeichnen. Doch die Regierung

ist gemäß dem Demokratieprinzip abhängig von der Zustimmung der Bürger. Der Kampf um Zustimmung wird immer härter und ist eine immer größere Einschränkung des unabhängigen politischen Entscheidens und Problemelösens. (Vgl. Kielmansegg) Höchste Gefahr für die Regierbarkeit besteht, wenn die Demokratie grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Die drohende Unregierbarkeit durch Legitimitätsverlust ist auch erkennbar in der Schwächung des Staatsgedankens in "Theorie und öffentlicher Meinung". (Vgl. Scheuner) Kaltenbrunner spricht von einer "Erosion des Staatsgedankens", der staatlichen Substanz. (Dies läßt an Hegel denken) Schwarz sieht hinter einer solchen Erosion "Strukturmängel der politischen Kultur oder der politischen Institutionen". Kaltenbrunner führt die Brüchigkeit des staatlichen Monopols legitimer physischer Gewalt an. (Dies erinnert an Max Weber) Dieses Monopol sei bedroht durch internationale Restriktionen und "innere minoritäre Gewalten". Guggenberger spricht von der steigenden Schwierigkeit, den "Folge- und Gehorsamsanspruch" durchzusetzen. Die Unregierbarkeit durch Legitimitätsverlust ist auch gegeben bei einer "sinn- und werthaften Inkompetenz" und bei Überzeugungsschwäche der Regierenden. (Vgl. Guggenberger) Wir wollen dieses Phänomen als "Wertedefizit des modernen Staates" bezeichnen. Das Gegenstück ist die Legitimitätskrise durch einen "Motivations- bzw. Identitätsverlust" der Regierten: Der Staatsbürger identifiziert sich nur noch partiell mit dem Staat. Doch diese nur partielle Identifikation bedroht die Regierbarkeit, da für Regierbarkeit ein breiter Vertrauensvorschuß unabdingbar ist, d.h. ein Treueverhältnis zwischen Bürger und Staat. (Vgl. Guggenberger)

Die Unregierbarkeit durch Legitimitätsverlust ist nach Guggenberger deshalb zu befürchten, weil im modernen Wohlfahrtsstaat die Legitimität fast ausschließlich auf der Leistungsfähigkeit des Staates beruht. Da der Staat durch die sich übersteigernden Erwartungen zwangsläufig überfordert ist, ist das Legitimitätsrisiko sehr hoch. Aber Legitimität ist Voraussetzung für Regierbarkeit, und eine bedrohte Legitimität führt zwangsläufig zu bedrohter Regierbarkeit. (Vgl. Guggenberger)

Auch Schwarz sieht die "Erosion der Legitimationsgrundlagen und Verfahren des Verfassungsstaates" als Kennzeichen von Unregierbarkeit an. Kaltenbrunner bringt Unregierbarkeit in Verbindung mit Autoritätskrise. Damit meint er Zweifel an den Verfassungseinrichtungen, am Parlamentarismus, an der Gewaltenteilung, an der Parteiendemokratie, aber auch die Ohnmacht des Staates gegen Interessengruppen. Auf diese Ohnmacht des Staates hat Jürgen Eick eindrucksvoll hingewiesen.[1)]

e) Ein politisches System ist unregierbar, wenn seine Institutionen nicht mehr funktionieren. Oder: wenn die "Staatsmaschine" nicht mehr funktioniert.

Wir verwenden hier den Begriff "Institution" in einem weiteren Sinne, verstehen darunter also nicht nur die politischen Organe und Einrichtungen, sondern auch "Spielregeln" des politischen Systems, sei es nach der Verrassung, sei es nach der Verfassungswirklichkeit, d.h. auch die normierten oder nicht normierten politischen Verfahren und Prozesse.

---

1) Eick, Jürgen: Das Regime der Ohnmächtigen, Frankfurt 1976

Das politische System ist wegen funktionsuntähigen Institutionen unregierbar, wenn z.B. die Bestellung der politischen Ämter oder gar eine Regierungsbildung verunmöglicht wird; wenn die Parteien ihre Rolle nicht mehr ausfüllen können; wenn die Verfahren, die Schlichtungs- und Entscheidungsmechanismen, das Bilden von tragfähigen Mehrheiten nicht mehr funktionieren. (Vgl. Hennis) Vor allem, wenn die Institutionen der Verfassung versagen oder in der Verfassungswirklichkeit außer Acht gelassen werden. (Vgl. Schieder) Matz spricht von Mängeln im Aufbau und Zusammenspiel der Institutionen. Zu dieser Art von Unregierbarkeit zählt auch, wenn der Staat nicht mehr in der Lage ist, "durch seine Amtsinhaber seinen Souveränitätsanspruch seinen Bürgern gegenüber zur Geltung zu bringen". (Vgl. Johnson)

Schwarz stellt Unregierbarkeit fest, wenn die politischen Institutionen unfähig sind, "das Funktionieren der Leistungssysteme der Industriegesellschaft zu gewährleisten". Dies könne auf Strukturmängeln dieser politischen Institutionen oder aber der politischen Kultur beruhen. Schwarz spricht auch von einer "Erosion der Verfahren des Verfassungsstaates".

Kielmansegg erwähnt, daß demokratische Institutionen unter bestimmten Rahmenbedingungen an einer bestimmten Problemlage scheitern können. Sie könnten unfähig werden, den Bestand und die Entwicklung der Gesellschaft zu gewährleisten. Er betont aber, daß das Phänomen der Unregierbarkeit auf eine ganz bestimmte Institution und eine ganz bestimmte Krisenkonstellation bezogen werden muß. Man dürfe nicht sagen, daß auf keine Weise mehr regiert werden könne. Wir interpretieren Kielmannsegg derart, daß es innerhalb eines ansonsten regierbaren polititschen System einzelne versagende Institutionen geben kann, die für einen ganz bestimmten Bereich das Phänomen Unregierbarkeit nahelegen. U.E. kann aber ein solcher Bereich zum "Engpaßbereich" werden, der das Gesamtsystem unregierbar macht.

f) Ein politisches System ist unregierbar, wenn in ihm ein "moralisches Vakuum"(Tenbruck) besteht bzw. wenn die "demokratische Disziplin" verloren gegangen ist.

Ein moralisches Vakuum kann sowohl durch einen Verlust "öffentlicher Tugenden" (z.B. im Sinne der alten Römischen Republik) als auch durch den Mangel an privaten Tugenden begründet sein. Nach Tenbruck ist ein Gemeinwesen ohne private Tugenden unregierbar. Er könnte seine These gewiß durch zahlreiche historische Beispiele belegen. Weiter gehört für ihn zur Regierbarkeit, daß es bestimmte Werte der Gesellschaft gibt, die nicht zur Disposition stehen.

Eine Unregierbarkeit ist gegeben, wenn dem politischen System das "Fundament der Gemeinsamkeit des Wollens in den Grundfragen des Zusammenlebens" (Guggenberger) fehlt, d.h. die gemeinsamen Grundüberzeugungen der Demokratie. Kaltenbrunner wünscht für die Regierbarkeit eine "Disziplin der Demokratie".

Eine Unregierbarkeit kann begründet sein durch ein "Wertedefizit" der modernen Demokratie. (Vgl. Guggenberger) Der Freiheitlichen Demokratie fällt es schwer, ihren Bürgern Werte für die Lebensführung zu bieten, ihre Bedürfnisse zu befriedigen, die über die Daseinsvorsorgeleistungen hinausgehen. Den staatlichen Institutionen fällt es sogar schwer, sich und ihre Verfahren mit Werten zu rechtfertigen.

g) Ein politisches System ist unregierbar, wenn der Einfluß von Interessen auf politische Organe zu groß ist, wenn im Extremfall von einer Erpressbarkeit der politischen Organe gesprochen werden muß.

Der Einfluß kann ausgeübt werden von Interessengruppen, d.h. von Verbänden der Industrie, des Handels, des Handwerks, der Berufsgruppen, aber auch von den Gewerkschaften. Bedeutenden Einfluß üben die Massenmedien, die Fraktionen, (Vgl. Starbatty, Schwarz) die Parteibasen(vgl. Schwarz), die sogenannten "Sinnvermittler"(vgl. Schieder), die in der Öffentlichkeit wirksamen Intellektuellen und viele andere Gruppen aus. Nimmt der Einfluß der pluralistischen Gruppen auf die politischen Entscheidungsträger derart überhand, daß von einer Handlungsfreiheit der von der Verfassung zur Entscheidung Berufenen nicht mehr die Rede sein kann, dann muß das politische System als unregierbar bezeichnet werden. Dann kann die Exekutive nicht mehr frei von Druck sachgerechte und rasche Entscheidungen treffen (vgl. Schwarz). Es kann sogar der Verdacht entstehen, daß nicht mehr die verfassungsmäßigen Organe herrschen, sondern demokratisch nicht legitimierten Gruppen wie multinationale Unternehmungen, Gewerkschaften, Verbände oder Intellektuelle der Massenmedien, der Publizistik, des Bildungswesens.(Vgl. Kaltenbrunner) Eine solche Unregierbarkeit ist auch gegeben, wenn sich der Staat nicht gegen "gesellschaftlich-destruktive Machtgruppen" (Schwarz) durchsetzen kann. Im Extremfall wird der Staat störanfällig und erpreßbar, sei es durch einen Streik der Fluglotsen oder die Vetoposition der Gewerkschaften oder durch die Geiselnahme von Terroristen. (Vgl. Kaltenbrunner, Guggenberger)

h) <u>Ein politisches System ist unregierbar, wenn eine Konsensbildung nicht möglich ist. Insbesondere: Wenn im Parlament keine regierungsfähige Mehrheit zustande kommt.</u>

Das bedeutet, daß überhaupt nicht mehr regiert werden kann bzw. daß im Falle schwacher Mehrheiten große, richtungsweisende und zukunftsgestaltende Entscheidungen unmöglich werden.

Ein politisches System wird dadurch unfähig zur Anpassung und Reform. (Vgl. Kaltenbrunner, Schieder) Ein Minimum an politischem Konsens ist für die Regierbarkeit unabdingbar. Gefahr besteht vor allem in parlamentarischen Vielparteiensystemen. (Vgl. Schwarz) Ein Beispiel für derartige Unregierbarkeit durch Parteienzersplitterung bietet Weimar. Gefahr droht aber auch, wenn die stärkste Partei stark zerklüftet ist oder wenn Koalitionen derart brüchig sind, daß die Regierung handlungsunfähig wird. Oft ist bereits die Regierungsbildung unmöglich.

Die Schwierigkeit, demokratische Mehrheiten zu bilden, hängt eng damit zusammen, daß die Parteien ihre Funktionen nicht mehr erfüllen. Dann zeigen sie bereits die Unfähigkeit einheitlicher politischer Willens- und Konsensausbildung. (Vgl. Hennis) Sie und mit ihnen das gesamte politische System werden unfähig zur Integration der divergierenden gesellschaftlichen Kräfte (vgl. Guggenberger), regierungsunfähig und unregierbar.

i) Ein politisches System ist unregierbar, wenn die politischen Amtsträger nicht Herr der Rahmenbedingungen des Regierens sind. Dazu gehört die Unregierbarkeit durch zu große Störanfälligkeit des politischen Systems.

Dieser Punkt stützt sich vorwiegend auf Hennis, wir verweisen auf unsere diesbezüglichen Ausführungen. Auch Guggenberger definiert Unregierbarkeit auf solche Weise. Er spricht von der "Nichtbeherrschbarkeit der menschlichen Naturbeherrschung" und meint damit die "unbewältigten Folgeprobleme des technischen Fortschritts" und des ungezügelten Wirtschaftswachstums, die Risiken des "selbstzerstörerischen Rüstungswettlaufs" und die Energie-, Rohstoff-,

Umwelt- und Ernährungskrisen. Er zählt auch dazu die Unregierbarkeit der Städte und die sozialen, kulturellen und psychischen Krisenphänomene. Er sieht in den Symptomen des Zerfalls und der Selbstzerstörung die Überlebensfrage der Menschheit.

Auch der Unregierbarkeitsbegriff von Schwarz geht in diese Richtung: Er führt vor Augen die gefährliche Anfälligkeit der Industriegesellschaften gegenüber Sabotage am lebenswichtigen Produktions- und Verteilungsapparat.

j) Ein politisches System ist unregierbar durch den Verlust an Souveränität.

Diese Unregierbarkeit entsteht, wenn der Staat seine Verfügungsgewalt und Verfügungsfreiheit nach innen und außen eingebüßt hat. Diese Situation ist gegeben, wenn er seine Würde und die Autorität gegenüber seinen Bürgern verloren hat. Am ausführlichsten setzt sich Guggenberger mit dieser Problematik auseinander. Regierbarkeit setzt nach ihm eine "relative" Autonomie der politischen Entscheidung voraus, ebenso einen "hinlänglich weiten Rahmen freien Disponierens und souveränen Planens". Der Staat muß Prioritäten setzen und nach selbstverantworteten Zielen die gesellschaftliche Wirklichkeit gestalten können. Hier begegnet er sich mit Klaus Lompe, der die gesellschaftspolitische Kompetenz des Wohlfahrtsstaates fordert. [1)]

Guggenberger stellt einen Verlust autonomer Staatlichkeit fest. Gründe sind für ihn die Knebelung der Politik durch die Verpflichtung zur antizyklischen Konjunkturpolitik und die "Restriktion politischen Wollens im Sinne einer Komplementärfunktion für die Wirtschaft". Der Staat handle

1) Lompe, Klaus: Gesellschaftspolitik und Planung, Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971

bei der Globalsteuerung auch im engeren Sinne nicht souverän, weil er im marktwirtschaftlichen System nur indirekte Eingriffsmöglichkeiten habe. Der Staat habe nicht die notwendigen Steuerungskompetenzen, er löse sich auf und verrotte. Diese Feststellung trifft Guggenberger allgemein, also unabhängig von den ökonomischen Restriktionen. Er spricht vom Staat, der seiner "hoheitlichen Würde" entkleidet sei. Das Ende aller Sicherheit sei gekommen, der Staat in seiner Ohnmacht könne kei Garant dieser Sicherheit mehr sein, er könne seine Bürger auch nicht mehr abschirmen von den Problemen der Welt. Dies bezieht sich auf den Verlust der äußeren staatlichen Souveränität.
Wenn wir auch Guggenbergers ökonomischen Ableitungen skeptisch gegenüberstehen, so hat er doch zutreffend auf den Zusammenhang zwischen Souveränitäts-, Autonomie- und Autoritätsverlust auf der einen und Unregierbarkeit auf der anderen Seite hingewiesen.

Die Punkte a) bis j) sind die Definitionsansätze, die sich in der Auseinandersetzung mit den betrachteten Autoren herauskristallisiert haben. Eine Reihe von Punkten treten bei verschiedenen Autoren und bei den einzelnen Autoren in verschiedenen Zusammenhängen mit einer größeren Häufigkeit auf, andere sind seltener zu finden. Obwohl wir einer solchen Methode skeptisch gegenüber stehen, weil sie eine repräsentative Aussage nicht bieten kann,[1] haben wir dennoch das Auftreten der einzelnen Punkte in den betrachteten Arbeiten ausgezählt. Dabei fällt auf, daß die Punkte a), c), d), g), h) häufiger genannt werden als die anderen Punkte. Am häufigsten wird angeführt Punkt a): die Unfähigkeit, die Staatsaufgaben zu vollbringen, bzw. die Überforderung durch sie oder durch an den Staat gestellte Erwartungen. An zweiter

1) Je nachdem, wie intensiv die Autoren mit Definitionsproblemen umgehen, sind bestimmte Definitionsansätze unter- oder überrepräsentiert.

Stelle kommt die Unregierbarkeit durch Interesseneinfluß bzw. Erpressbarkeit der staatlichen Organe (Punkt d). Da diese Auszählmethode aber einen zu geringen Aussagewert hat, wollen wir alle Punkte gleichgewichtig behandeln.[1)]

Die Punkte a) bis j) müssen unserer Ansicht aber durch einige weitere Definitionsansätze der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit ergänzt werden. Nämlich:

k) Einem politischen System droht Unregierbarkeit, wenn seine Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit unterentwickelt bzw. seine "Fähigkeit zur politischen Regelung komplexer, interdependenter Problemzusammenhänge" (Scharpf) ungenügend ist.[2)]

Dieser systemtheoretische Ansatz von Scharpf bringt Regierbarkeit mit der Fähigkeit der Steuerung und Regelung in Zusammenhang. Ohne Zweifel gibt es, wenn man von der

---

1) Die Auszählung hat im einzelnen ergeben:

Punkt	Häufigkeit des Auftretens
a)	49
b)	7
c)	11
d)	22
e)	10
f)	4
g)	14
h)	11
i)	6
j)	10

2) Zum ganzen Punkt k) vgl.: Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4, 1972, S. 168 f

systemtheoretischen Diktion einmal absieht, Überschneidungen mit den bereits aufgeführten Punkten. Doch erschien uns der systemtheoretische Ansatz wichtig genug, um diesen Punkt besonders aufzunehmen. Im übrigen kommen wir auf systemtheoretische Ansätze später ausführlich zurück.

Zur mangelnden Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit zählt insbesondere die mangelnde Veränderungs- bzw. Anpassungsfähigkeit an gewandelte Umweltbedingungen. Im ökonomischen Bereich zählt z.B. das Phänomen dazu, daß im "magischen Viereck" unter kritischen Bedingungen ein Zielkompromiß nicht mehr möglich ist.

l) Ein politisches System ist unregierbar, wenn dauernde Krisen schließlich zur Regel gehören und die Regierung zu Ohnmacht und Immobilität verurteilt ist.

Dieser Definitionsansatz geht von der Ansicht aus, daß man bei einem gewissen äußeren Erscheinungsbild eines politischen Systems mit Sicherheit von Unregierbarkeit ausgehen muß. Es ist dies das Erscheinungsbild des sich auflösenden und möglicherweise in die Katastrophe des Bürgerkrieges versinkenden Staates.

m) Ein politisches System ist unregierbar, wenn keine Gewährleistung besteht, daß die Ziele und Entscheidungen des Regierungssystems durchgeführt werden können.

Dieser Punkt überschneidet sich ebenfalls mit anderen Punkten, insbesondere mit der Legitimitätsproblematik. Dieser Fall von Unregierbarkeit tritt ein, wenn das Gesellschaftssystem oder das Regierungssystem oder beide sich in einem derartigen Zustand befinden, daß man von

einer Exekutivfunktion nicht mehr sprechen kann. Man könnte verkürzt formulieren: Regierbarkeit ist Funktionsfähigkeit der Exekutive.

Diese zwölf Definitionsansätze haben wir aus dem verarbeiteten Material herauskristallisiert. Zuvor hatten wir festgestellt, daß es viele Definitionen der verschiedenen Autoren, daß es Überschneidungen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt. Überschneidungen haben wir bei diesen zwölf Punkten bewußt in Kauf genommen, um der Komplexität der Problematik den gebührenden Raum zu geben.
Und um den Charakter dieser zwölf Punkte noch einmal eindeutig auszudrücken: Jeder einzelne Punkt ist als eine hinreichende Bedingung für Unregierbarkeit gedacht. Es besteht also bereits Unregierbarkeit, wenn nur ein einziger Punkt in einer "kritischen" Intensität und eine "kritische" Zeit lang gegeben ist. So ist jeder Punkt eine für sich selbst stehende Definition. Wenn gar mehrere Punkte für ein politisches System zutreffend sind, dann kann es sich um eine Überschneidung oder um eine andere Sichtweise desselben Problems handeln. Oder aber es besteht für diese mehreren zutreffenden Punkte tatsächlich eine voneinander unabhängige Gültigkeit. Dann handelt es sich um eine Bestätigung der bereits getroffenen Unregierbarkeitsdiagnose.

Schließlich noch ein Wort allgemein zum Begriff Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit. Wir anerkennen, daß man eine graduelle Abstufung des Phänomens annehmen , daß man also von Regierbarkeit, Schwerregierbarkeit und Unregierbarkeit sprechen kann. Wir möchten dies nicht tun, da wir der Auffassung sind, daß ein politisches System nur zwei Zustände kennt: Regierbarkeit oder Unregierbarkeit. Schwerregierbarkeit gehört unserer Ansicht zum Normalen der politischen Arbeit und ist deshalb eindeutig der Regierbarkeit zuzuordnen.

Ein politisches System ist solange regierbar, bis die Schwelle überschritten ist, nach der "nichts mehr geht". Dann schlägt das System in einem qualitativen Sprung in eine völlig neue Dimension: in die Vernichtung der Existenz des politischen Systems, was nicht bedeuten muß, daß die Gesellschaft untergeht.

Schließlich sei noch auf die Passiv-Formulierung des Begriffs Regierbarkeit verwiesen. Zu oft wird bei der Betrachtung des Phänomens von der Regierungsseite ausgegangen. Man muß aber berücksichtigen, daß es immer um die Gesellschaft eines ganz bestimmten Territorismus geht, um Menschen, die nicht mehr regiert werden können oder sich nicht mehr regieren lassen wollen.

2.2. Eine Arbeitsdefinition

Wegen der Vielschichtigkeit der Definitionsproblematik haben wir bisher davon abgesehen, eine eigene Definition der Regierbarkeit zu formulieren. Wenn wir nun doch eine "Arbeitsdefinition" versuchen, so hat dies eine dreifache Rechtfertigung:
Erstens: Wenn zahlreiche Autoren je für sich eine eigene Definition vorstellen, so bringt dies zum Ausdruck, daß jeder gemäß seiner Grundüberzeugung, seiner Zielrichtung und Arbeitsmethode ein anderes Instrument benötigt. Außerdem kann man aus diesem Umstand erkennen, daß sich die Einigung auf eine Begriffsbestimmung noch in vollem Gang befindet. Und in der Einigung auf einen gemeinsam anerkannten Begriff scheint u.E. der Kern der Regierbarkeitsproblematik zu liegen. Um für diese Auseinandersetzung einen weiteren Beitrag zu liefern und um unserer Zielsetzung und unserer Arbeitsweise gerecht zu werden, formulieren wir in folgendem eine eigene Arbeitsdefinition.

Zweitens: Wir geben diese Arbeitsdefinition, nachdem wir uns ausführlich mit den betrachteten Autoren auseinandergesetzt haben und versuchen, deren verschiedene Definitionsansätze durch unsere eigene Begriffsbestimmung zu integrieren. Wir verkennen dabei nicht, daß dadurch selbstverständlich fremdes Gedankengut einfließt. Doch wir haben diese fremden Ansätze im einzelnen ausgewiesen und leisten als eigenen Beitrag eine Konzentration und eine Gewichtung der uns als bedeutungsvoll erscheinenden Aspekte.
Drittens: Eine Definition muß kurz und griffig genug sein, um damit analytisch arbeiten zu können. Denn eine Definition sollte nicht Selbstzweck sein: Wir wollen die bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland danach untersuchen, welche Situationen die Vermutung von Unregierbarkeit aufkommen lassen. Dann wollen wir fragen, ob diese Situationen tatsächlich derart sind, daß man von der Bundesrepublik als einem unregierbaren politischen System sprechen konnte bzw. kann. Für eine solche Diagnosestellung benötigen wir aber eindeutige Beurteilungskriterien. Dies soll unsere "Arbeitsdefinition" leisten. Im fünften Kapitel werden wir diese Arbeitsdefinition nach den Erfahrungen mit den "Fallbeispielen" aus der Geschichte der Bundesrepublik nocheinmal überprüfen und gegebenenfalls modifizieren.

Unsere Arbeitsdefinition lautet:

Ein politisches System ist regierbar, wenn

1. seine Institutionen funktionsfähig sind, wenn sie insbesondere die Bestellung der leitenden Organe gewährleisten; wenn

2. die leitenden Organe fähig sind, Konsens herzustellen, Ziele zu setzen, Entscheidungen zu treffen, Prioritäten zu bilden und Entscheidungen durchzusetzen (Führungsfähigkeit); wenn

3. die Legitimität der leitenden Organe groß genug ist, daß die Bürger ihre Pflichten dem Gemeinwesen gegenüber definieren, daß sie an ihm teilnehmen und die leitenden Organe akzeptieren; wenn

4. die Regierungs- und Parlamentsentscheidungen vollziehbar sind. Dazu gehört auch die funktionsfähige politische Planung und die Durchsetzbarkeit der höheren Verfassungsziele.

Ein politisches System ist regierbar, wenn es

5. fähig ist zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen und fähig ist zur Reform; wenn es

6. in der Lage ist, seine demokratisch legitimierten Staatsaufgaben unter Beherrschung von Zielkonflikten in der notwendigen Freiheit von Interesseneinflüssen und unter Überwindung von Störfaktoren durchzuführen, wenn schließlich

7. die privaten, öffentlichen und demokratischen Tugenden seiner Bürger erhalten werden können.

Mit dieser Arbeitsdefinition werden wir im nächsten Kapitel Fallbeispiele aus der jungen Geschichte der Bundesrepublik untersuchen. Wir werden dabei unsere Begriffsbestimmung nicht immer im einzelnen wiederholen und explizit durchprüfen, sondern sie wird die implizite Grundlage unserer Überlegungen zu den einzelnen Fallbeispielen sein. Wie im Kapitel über die derzeitige wissenschaftliche Diskussion werden wir auch mit dem dritten Kapitel gleichzeitig die Absicht verfolgen, durch eine breitere Darbietung von Fakten die ganze Komplexität der Regierbarkeitsproblematik vor Augen zu führen.

Wir haben eine Begriffsbestimmung von Regierbarkeit versucht. Die genaue Umkehrung bedeutet u.E. den Begriff "Unregierbarkeit". Wie bei den Ansätzen der betrachteten Autoren angedeutet, bedeutet auch hier, daß ein politisches System bereits dann unregierbar ist, wenn nur ein einziger der sieben Punkte verletzt ist und zwar in einer "kritischen" Intensität und während der Dauer einer "kritischen" Zeit. Wir betonen dies, weil wir wissen, daß eine andere Betrachtung möglich ist (z.B. Kielmannsegg).

3. Kapitel: FALLBEISPIELE IN DEP BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Wie wir in der Einführung bereits dargelegt haben, verfolgen die "Fallbeispiele" einen sehr bescheidenen Zweck. Sie sollen keine Hypothesen verifizieren, - nach Karl R. Popper könnten sie dies ohnehin nicht leisten -, sie sollen auch keine Hypothesen falsifizieren. Diese Fallbeispiele sollen auch nicht krisenhafte Situationen der Bundesrepublik erschöpfend behandeln, dazu gibt es eine Vielzahl von Literatur.

Die Fallbeispiele sollen vielmehr erstens die Entstehung der Regierbarkeits-Problematik beispielhaft vor Augen führen. Zweitens sollen sie Material ausbreiten, um den Bezug zur Wirklichkeit herzustellen. Drittens sollen die Fallbeispiele dazu dienen, die Brauchbarkeit unserer Begriffsbestimmung der Regierbarkeit zu prüfen. Dies bedeutet die Frage: Ist unsere Begriffsbestimmung, d.h. sind unsere "Diagnosekriterien" methodisch sinnvoll, kann man mit diesen Kriterien die betrachteten Situationen bezüglich der Regierbarkeits-Problematik untersuchen? Nach der Erfahrung mit den Fallbeispielen erfolgt im 5. Kapitel eine Überprüfung und Modifikation unserer Begriffsbestimmung.

Schließlich soll der Versuch gemacht werden, die als "Fallbeispiele" betrachteten Situationen zu beurteilen, d.h. die Frage zu beantworten: Ist das politische System der Bundesrepublik in dieser Situation regierbar gewesen oder nicht? Diese Beurteilung soll nach den Kriterien unserer Begriffsbestimmung erfolgen. Eine solche Beurteilung kann keinen "Wahrheitsanspruch" erheben, sie kann nur bescheidene Aussagen machen derart: Legt man unsere Begriffsbestimmung von Regierbarkeit zugrunde, dann kann man diese oder jene Situation als regierbar bzw. unregierbar bezeichnen.

Bei der Auswahl der "Fallbeispiele" hat unsere Begriffsbestimmung das Kriterium gebildet. Die betrachteten Situationen sind also solche, bei denen eine "Unregierbarkeitsvermutung" gegeben war, die somit für "würdig" befunden wurden, einer näheren Frage nach Regierbarkeit unterzogen zu werden. Die Auswertung der Fallbeispiele erfolgt im 5. Kapitel

3.1. Die Ausgangslage: der erfolgreiche Wiederaufbau

Die Entwicklung der Bundesrepbulik Deutschland überstieg alle Erwartungen und wird heute bereits als Mythos verklärt.[1] In etwa einem Jahrzehnt festigte sich nach der Vernichtung des Reiches auf deutschem Boden ein neuer Staat. Seine Kriegslasten wurden geregelt; so z.B. durch das Wiedergutmachungsabkommen mit Israel vom 10.9.1952. Er wurde am 5. bzw. 9.5.1955 als souveräner Partner in die NATO und in die politische Gemeinschaft der westlichen Welt aufgenommen. Diese Eingliederung setzte sich fort durch den Eintritt in die EWG und die Europäische Atomgemeinschaft (25.3.1957). Ausdruck für die erfolgreiche Einbeziehung in den **freien Welthandel** war schließlich die Einführung der freien Konvertibilität der Währungen am 29.12.1958.[2] Mögen die nach dem Zweiten Weltkrieg ausgebrochenen Spannungen zwischen den Weltmächten und die Eindämmungspolitik der Vereinigten Staaten Grundvoraussetzungen für die politische Festigung der Bundesrepublik gewesen sein, so ist sie doch gleichzeitig ein Erfolg der Politik Konrad Adenauers.

Erstaunlich war der wirtschaftliche Aufstieg Westdeutschlands. Als günstige Grundvoraussetzungen wirkten

---

1) z.B. DER SPIEGEL Nr. 14; 3.4.1978 mit dem Titel: Mythos der 50 ger, die Sehnsucht nach den Wunderjahren.
2) Die angeführten Daten sind entnommen aus: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Regierung Adenauer, 1949 - 1963.

der Marshall-Plan und die Beendigung der Demontage zusammen mit dem Wiederaufbauwillen und dem beruflichen Wissen einer dicht zusammengedrängten Bevölkerung. Städte und Verkehrswege wurden rasch wiederaufgebaut, die Produktion mit größtenteils neuen Maschinen wieder in Gang gesetzt,in großem Umfang neue Wohnungen gebaut, Millionen Flüchtlinge und Vertriebene eingegliedert. Die Arbeitslosigkeit schwand, Exportüberschüsse entstanden. Zuvor hatte die Währungsreform vom 20.6.1948 die Grundlagen für einen geordneten Zahlungsverkehr geschaffen. Die Zahlen waren eindrucksvoll: Das Volkseinkommen stieg von 1950 bis 1962 auf etwa das Dreieinhalbfache; die Investitionsquote betrug z.B. 1962 27 % des Bruttosozialprodukts; der private Verbrauch stieg von 1950 bis 1962 auf das Dreifache; die Arbeitsproduktivität hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt; Ende der fünziger Jahre war die Arbeitslosigkeit beseitigt, hohe Exportüberschüsse wurden erzielt, dabei hielt sich die Inflation unter der Schwelle von 3 %.[1)]
Für diese erfolgreiche Zeit des Wiederaufbaus kann festgestellt werden, daß sich die Frage nach der Regierbarkeit erübrigt hat. Der allgemeine Optimismus schlug sich in Vertrauen zur Regierung Adenauer nieder: Die Bundestagswahl 1957 war für ihn ein glänzender Erfolg, die Regierungsparteien erhielten die absolute Mehrheit. Wohl könnte eingewandt werden, dieser Erfolg sei nicht das Ergebnis von Regierungshandeln gewesen sondern dem "Laisserfaire" der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräfte zu danken, die Frage der Regierbarkeit sei also gar nicht ernsthaft einer Probe unterzogen worden. Wer so argumentiert, unterschätzt aber die Rolle, die Vertrauen und stetiges Regierungshandeln für die Funktionsfähigkeit einer Marktwirtschaft spielen. Dies haben Adenauer und Erhard ohne Zweifel vermittelt, mögen sie sich auch noch so sehr

---

1) Vgl. Presse- und Informationsamt a.a.O., S. 406 f

auf lediglich ergänzende Hilfestellung beschränkt haben.

3.2. Frühe Kritiker der Wohlstandseuphorie

Das "Wirtschaftswunder" brachte für nahezu alle Schichten eine erhebliche Steigerung des Lebensstandards. So kam es, daß die schon seit Gründung der Republik vorhandene Kritik überhört wurde oder sich nicht durchsetzen konnte. Die parlamentarische Opposition um Kurt Schuhmacher kämpfte vergeblich gegen die allzu marktwirtschaftlichen Prinzipien und gegen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen Erhards, bis sich die SPD, der ewigen Oppositionsrolle überdrüssig, auf dem Godesberger Parteitag ganz zur sozialen Marktwirtschaft bekannte.
Trotz aller berechtigten Wohlstandseuphorie erhoben sich warnende Stimmen, die auf "verdeckte Mängel" des Neubaus hinwiesen. Bereits früh wurde beklagt, der soziale Aspekt der jungen Marktwirtschaft würde vernachlässigt. "Von einer Startgleichheit der Deutschen am Tage der Währungsreform konnte nicht die Rede sein", schrieb 1963 der Journalist Klaus Bölling,[1] gewisse Gruppen hätten sich in den Wirren der Niederlage auf Kosten der anderen bereichern können, das Wachstum des Wohlstandes habe sich in der Bevölkerung ungleich verteilt, und die Unterschiede in Einkommen und Vermögen hätten sich ständig vergrößert.[2]
Wie viele andere warnte auch Bölling vor der Konzentration wirtschaftlicher Macht und dem wachsenden Einfluß der Verbände auf die Politik der Bundesregierung. Fritz Berg, der Präsident des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, habe sich gerühmt, der Bundeskanzler höre mehr auf ihn als auf den Wirtschaftsminister.[3]

---

1) Klaus Bölling: Die zweite Republik; 15 Jahre Politik in Deutschland. Köln, Berlin 1963 S. 109.

2) Ebd. S. 108 ff

3) Klaus Bölling a.a.O. S. 113

Ludwig Erhard schien der Dynamik der erfolgreichen Wirtschaft nicht mehr Herr zu werden. Seine Mäßigungsappelle in zunehmend hitziger werdender Wirtschaftskonjunktur verhallten ungehört. Kleine und mittlere Betriebe wurden von den großen mehr und mehr verdrängt. Das auch durch die SPD unterstützte Kartellgesetz von 1957, als "Grundgesetz der Marktwirtschaft" bezeichnet, wurde verwässert.[1)]
Die Väter der sozialen Marktwirtschaft, Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller-Armack, Ludwig Erhard glaubten an die Selbstregelungs- und Selbstheilungskräfte der Marktwirtschaft. Der Staat sollte lediglich den Wettbewerb ordnen, ergänzen, stabilisieren und korrigieren.[2)] Die zunehmende Vermachtung in der Wirtschaft, die trotz Aufschwungseuphorie nicht zu übersehenden sozialen Disproportionalitäten und die seit Ende der 50-er Jahre zu beobachtenden Überhitzungserscheinungen der Konjunktur ließen aber bald Zweifel an diesen Selbstregelungskräften der Marktwirtschaft aufkommen. Das Fehlen eines sozialpolitischen Gesamtplans, der laut Bölling aufgrund der eindrucksvollen wirtschaftlichen Leistungen möglich gewesen wäre,[3)] kommt hinzu.
Dieser Ende der 50-er und vestärkt Mitte der 60-er Jahre aufkommende Zweifel an den Selbstregulierungskräften der sozialen Marktwirtschaft berührte u.E. zum ersten Mal die Frage der Regierbarkeit. Schienen sich die Väter der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik doch im Glauben getäuscht zu haben, die Wirtschaft koordiniere und steuere sich durch den Markt und den Wettbewerb selbst. Dieser Glaube hatte gleichsam bedeutet, die Regierbarkeit sei entweder im Wirtschaftssystem impliziert oder aber als Problem

---

1) Ebd. S. 112 f.
2) Vgl. Gérard Gäfgen: Allgemeine Wirtschaftspolitik. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. v.W. Ehrlicher u.a., Band 2, Göttingen 1969, S. 180 f. Vgl. auch K. Bölling a.a.O. S. 114
3) Vgl. K. Bölling, a.a.O. S. 119

nicht gestellt, da der Staat eine nur ergänzende Funktion wahrnehme. Nun aber zeigte sich, daß von einer "automatischen Regierbarkeit" der Wirtschaft nur bedingt gesprochen werden bzw. der Staat die Wirtschaft keineswegs ohne weiteres nach seinen Zielen steuern konnte.

Anfang der 60-er Jahre konnte die erste Phase des Wiederaufbaus als erfolgreich bezeichnet werden. Nun kam es darauf an, das wirtschaftspolitische "Laisser Faire" in eine Phase des "Regierens" überzuleiten, um eine Konsolidierung und eine Korrektur der "verdeckten Mängel" zu erreichen. Nach Ansicht zahlreicher Kritiker hat die Regierung der vierten Legislaturperiode (1961 - 1965) bei dieser Aufgabe versagt. Herbert Ehrenberg z.B. spricht für diese Zeit von einer "Wirtschaftspolitik, die keine war."[1] Die wirtschaftspolitischen Ziele Preisniveaustabilität, gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht seien, trotz vieler Lippenbekenntnisse, keinesweg erreicht worden. Ehrenberg wirft zudem der Bundesregierung vor, fortgesetzt gegen die Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft verstoßen und überhaupt deren Konzeption "nie ernst genommen" zu haben.[2] Interessengruppen sei allzusehr nachgegeben worden, der Wettbewerb sei zu wenig geschützt, die Ratschläge der wissenschaftlichen Gremien seien ignoriert worden.

Die frühen Kritiker, seien es Oppositionspolitiker, Wissenschaftler oder Journalisten, mögen gewiß auch aus Opposition gehandelt haben,da sie von der Regierungsmacht ausgeschlossen waren. Doch sie machten auf Entwicklungen aufmerksam, die, obwohl von der Wohlstandseuphorie überdeckt,

---

1) Herbert Ehrenberg: Die Erhard-Saga, Analyse einer Wirtschaftspolitik, die keine war, Stuttgart 1965, S. 218
2) ebd. S. 219, für die hier angeführten Argumente Ehrenbergs, vgl. den Abschnitt "Bilanz", S. 218-223

doch langfristig zu Regierbarkeitsproblemen führen könnten. Es ging einerseits um die Gefahr, daß die Bundesrepublik auf Zukunftsprobleme ungenügend vorbereitet sein könnte. Auf der anderen Seite drohte, daß unumkehrbare Prozesse in Gang gesetzt werden, die in der weiteren Zukunft zu Erstarrung und Unregierbarkeit führen könnten. Um solchen Gefahren vorzubeugen, galt es nach Meinung der Kritiker, den Anfängen rechtzeitig zu wehren, bevor es zu spät ist.

Leo Brawand, Redakteur des Nchrichtenmagazins "Der Spiegel", faßte diese gefährlichen Entwicklungen treffend zusammen in seinem Aufsatz: "Das ungerechte Wunder".[1)]
Er führt an, lebenswichtige Aufgaben der Gemeinsachaft seien vernachläßigt worden. Es gäbe zu wenig Lehrer, zu wenig Studienplätze, Krankenhäuser, Kindergärten, Altersheime und Sportstätten. Das Verkehrswesen sei unterentwickelt, für die Energieversorgung der Zukunft müsse wesentlich mehr getan werden, die Luftverschmutzung nehme überhand, es fehle an Programmen für die Strukturverbesserung. Im Städtebau und in der Raumordnung gebe es zu wenig vorausschauende Planung; es mangle an einem modernen Bodenrecht, das endlich der Bodenspekulation Einhalt gebiete. Ein zu geringer Anteil des Bruttosozialproduktes werde für Forschung und Entwicklung ausgegeben, stattdessen gäbe es Wahlgeschenke nach dem Gießkannenprinzip. In der Beurteilung des Bildungswesens stimmt er mit G. Picht überein, der den Begriff der "deutschen Bildungskatastrophe" (1964) geprägt hatte. Brawand brachte alle diese Entwicklungen und Versäumnisse auf die Formel: "Überall dort, wo persönliches Gewinnstreben nach der Natur der Sache nicht vorhanden war und auch eine Gruppen-Lobby fehlte, blieb die Bundesrepublik unterentwickelt." [2)]

---

1) Leo Brawand: Das ungerechte Wunder, in: Karl Dietrich Bracher (Hrsg.): Nach 25 Jahren, Eine Deutschland-Bilanz, München 1970, S. 83 - 106.
2) ebd. S. 95

Er ließ auch nicht unerwähnt, daß einmal begründet gewährte Subventionen und Steuervergünstigungen nach vollzogenem Wiederaurbau erhalten geblieben sind und so wirtschaftliches Potential den notwendigen Zukunftsaufgaben entzogen wurden. Grund für diese ungerechtfertigte Beibehaltung von Vergünstigungen war ohne Zweifel die Furcht der Bundesregierung, Wähler zu verlieren. Auf der anderen Seite übersah Brawand auch nicht die Auswirkungen, die aus der zunehmenden Komplexität der Staatsaufgaben erwuchsen. Für eine Ausdehnung der Staatsausgaben war die Bundesrepublik besonders anfällig, da sie sich in den Nachkriegswirren um die Probleme von Millionen in Not geratener Menschen kümmern mußte. Die weitere Entwicklung zum Sozial- bzw. Daseinsvorsorgestaat mußte zwangsläufig den Entscheidungsspielraum des einzelnen einengen, aber auch die Regierbarkeit einer steigenden Belastung unterwerfen. Hinzu kam als Gefahr für die junge Demokratie, daß Besitzstreben und Konsumdenken zu den bestimmenden Werten der erfolgreichen Wiederaufbauphase wurden.

Die frühen Kritiker an der vermeintlich heilen Welt der Wohlstandsgesellschaft kamen aus verschiedenen Lagern. Beispielhaft seien Theodor Eschenburg, Karl Jaspers, die "kritische Theorie" und Ralf Dahrendorf angeführt.

Eschenburg erregte bereits 1955 Aufsehen mit seinem Buch "Herrschaft der Verbände?", in dem er auf den wachsenden Einfluß der Interessengruppen hinwies. Er zog die Parallele zum Feudalstaat des Mittelalters und schrieb: "Heute tendieren wir zu einem Zustand, der mehr einem Bund der vereinigten Verbände, Kirchen, Kreis- und Stadtrepubliken nahekommt, mehr einem Gruppenbund als einem Bundesstaat." [1]

---

1) Theodor Eschenburg: Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955, S. 84

Karl Jaspers erregte 1966 ein ähnliches Aufsehen mit seinem Buch "Wohin treibt die Bundesrepublik?" Er warnte vor der Tendenz zur Parteienoligarchie und zum autoritären Staat. Die Politik Adenauers habe zur Erstarrung geführt, und die Politiker seien die wahren Gegner des Mündigwerdens der Bürger. Die Bundesrepublik funktioniere nur scheinbar, in Wahrheit zeigten sich bereits die Verfallssymptome.[1)]

In der "Frankfurter Schule" finden sich etliche Ansätze, die sich als Zweifel an der "Regierbarkeit" auslegen lassen. Sie stellt den Glauben an Fortschritt grundsätzlich in Zweifel, und als "Kritische Theorie" hat sie sich die "bessere", die "richtige Gesellschaft" zum Ziel gesetzt.[2)] Mit dem Anspruch, durch eine vernünftige Verfassung der Gesellschaft eine freie Entwicklung der Individuen zu ermöglichen, knüpft sie an Gedanken der klassischen Philosophie an.

Max Horkheimer beklagt die Entwicklung zur "verwalteten Welt",[3)] beklagt die Beschränkung der individuellen Freiheit: "Je mehr die Gesellschaft unter die Verwaltung einheitlich organisierter Gruppen gerät, um so weniger dürfen wir sie eine Gesellschaft der Freiheit nennen." [4)] In einer solchen Welt sei alles so gut geregelt, daß kein Raum mehr bleibe für die individuelle Entfaltung des Menschen. Alles sei automatisiert, alles total bürokratisiert. Und Horkheimer beschwört die Menschen, möglichst viel von ihrer persönlichen Autonomie, von der bürgerlichen Freiheit zu bewahren.[5)]
Hier klingt das an, das wir schon bei Brawand angeführt haben: Das Unbehagen angesichts der immer komplexer werdenden Gesellschaft und der Übersteigerung der Aufgaben des

---

1) Karl Jaspers: Wohin treibt die Bundesrepublik?, München 1966
2) Max Horkheimer: Gesellschaft im Übergang, Frankfurt 1972, S. 164 ff
3) ders.: Verwaltete Welt, Frankfurt 1970
4) ebd. S. 15
5) ebd. S. 20

Daseinsvorsorgestaates.

Ganz ähnlich argumentiert auch Herbert Marcuse in seinem Buch "Der eindimensionale Mensch". Er konstatiert eine ökonomisch-technische Gleichschaltung der Menschen, eine Unterbindung des sozialen Wandelns und eine Manipulation der menschlichen Bedürfnisse. Das Denken und Verhalten sei in der gegenwärtigen Industriegesellschaft eindimensional, gleichgeschaltet, Alternativen würden abgeblockt, die einzig verbleibende Dimension sei die technologischer Rationalität. Herrschaft verberge sich unter der Maske von Überfluß und Freiheit.[1)]

Hat Marcuse Recht mit seiner Analyse, dann ist tatsächlich zu vermuten, daß eine solche Unterbindung des sozialen Wandels gemäß unserem Kriterium "Fähigkeit zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen" langfristig zu einer Unregierbarkeit führen kann.
Ralf Dahrendorf kann auch zu den frühen Kritiker gezählt werden. Er veröffentlichte 1968 zwei grundlegende Arbeiten: "Gesellschaft und Demokratie in Deutschland" und "Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland". Zwar bezieht er in weiten Teilen Gegenposition zur "kritischen Theorie", doch kommt er zu ähnlichen Ergebnissen.
Im Zuge der Auseinandersetzung mit der traditionellen Klassentheorie sieht er durch einen gesteigerten Individualismus die Gefahr der gesellschaftlichen Stagnation, weil dann der Klassenkonflikt als einer der großen Motoren des sozialen Wandels wegfalle.[2)] Denn für ihn heißt Parlamentarische Demokratie: "Mechanismus zur politischen Regelung sozialer Konflikte mit dem Ziel des kontrollierten sozialen Wandels".[3)]

---

1) Vgl. Marcuse, Herbert: Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft, Frankfurt 1967, z.B. S. 14,23,32,38,98
2) Vgl. Ralf Dahrendorf: Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik, 1968, S. 14 und 29
3) ebd. S. 82

Dahrendorf fürchtet das Problem der Erstarrung der von Adenauer maßgeblich geprägten Demokratie. Er kleidet sein politisches Unbehagen in die Frage: "Sind die Institutionen der parlamentarischen Demokratie unfähig geworden, mit den Konflikten der Gesellschaft, Aufgaben der politischen Entscheidung und Kontrolle fertig zu werden?"[1)]
Verfolgt man Dahrendorfs Analyse der bundesdeutschen Gesellschaft, dann drängt sich als weitere mögliche Begründung für eine drohende Erstarrung und Erlahmung der selbstverantwortlichen schöpferischen Kräfte und damit für eine in unserem Sinne verstandene Unregierbarkeit folgendes Phänomen auf:[2)] Die Übernahme der beamtenmäßigen Haltung durch einen immer größeren Kreis von Funktionsgruppen, den Dahrendorf insgesamt als "neue Dienstklasse" bezeichnet. Das bedeutet gleichzeitig die Ausbreitung einer Neigung zur staatlichen Daseinsvorsorge in allen Lebensbereichen, der möglichst versicherungsmäßigen Abwehr von Lebensrisiken und der regelgebundenen Arbeitsweise. Dies alles bedeutet aber auch eine steigende Anforderung an den Staat und eine steigende Komplexität der Staatsaufgaben. Daß die Daseinsführung des Beamten zum bestimmenden Leitbild der Gesellschaft geworden ist, und viele Bemühungen darauf ausgerichtet sind, möglichst alle Lebensrisiken zu versichern bzw. der Verantwortung des Staates zu übergeben, diese Kennzeichnungen Dahrendorfs erscheinen uns wesentlich für das Verständnis der westdeutschen Gesellschaft.

Die Regierbarkeits-Problematik trifft Dahrendorf u.E. mit der Frage: "Wer regiert Deutschland?"[3)] und gibt die Antwort als Aperçu: "Niemand regiert Deutschland, Deutschland wird regiert".[4)] Und an anderer Stelle: "Der Platz an der Spitze der Gesellschaft ist leer".[5)] Er schränkt diese zugespitzte

---

1) ebd. S. 81
2) Vgl. ders.: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1968, Taschenbuchausgabe 1971, vor allem S.86-122
3) Dahrendorf: Gesellschaft..a.a.O. S. 280-295
4) ebd. S. 294
5) ebd. S. 283

Formulierung gleich wieder ein, da es selbstverständlich "die soziale Kategorie der Träger von Spitzenpositionen" gäbe. In Frage stehe nicht die Existenz einer Machtelite, sondern ihre Eigenart. Die Machtelite sei nicht monopolistisch, also weder geschlossen noch von einer Teilelite dominiert, sondern sie sei in ihren politischen Haltungen "multiform", d.h. vielfältig.[1] Dennoch gäbe es zwischen ihren Elementen keine fruchtbare "Konkurrenz auf dem Markt der politischen Entscheidung", vielmehr habe mangelndes Selbstbewußtsein zu einem "Kartell der Angst" geführt, zu einer "politischen Klasse wider Willen", zu einer "Übereinkunft, einander nicht weh zu tun und gemeinsam die öffentlichen Dinge zu verwalten."[2]

Er schreibt: "Die Vielfalt der deutschen Führungsgruppen hat sich als eine Vielfalt derer bewiesen, die eines Tages erschrocken zu der Einsicht erwachten, daß sie nunmehr an der Spitze stehen und niemanden mehr über sich haben."[3]

Warum fehlt es den Führungsgruppen der Bundesrepublik an Selbstbewußtsein? Dahrendorf antwortet: "Weil sie als soziale Gruppe nicht etabliert, sondern abstrakt sind, weil sie also keine Gruppe bilden, sondern eine bloße Kategorie bleiben. Die deutsche Machtelite ist keine etablierte Elite; sie ist darum zu jenem Selbstbewußtsein nicht in der Lage, das allein lebendige Konkurrenz ermöglicht".[4]

Die liberale Demokratie verlange aber eine solche etablierte politische Klasse, denn "soziale Homogenität fördert die fruchtbare Auseinandersetzung, weil sie deren Spielregeln als selbstverständlich aus dem Kreis der Diskussionsthemen ausschließt; .."[5]

Dahrendorf versteht unter einer politischen Klasse aber - um allen Mißverständnissen vorzubeugen - nicht eine ge-

---

1) Dahrendorf: Gesellschaft..a.a.O. S. 283
2) vgl. ebd. S. 284 f
3) ebd.S.285
4) ebd.S.285 f.
5) ebd. S. 290

schlossene Herrenkaste, denn über die Bildungseinrichtungen müsse jedem Bürger die gleiche Zugangschance garantiert sein.[1)]

Folge der fehlenden etablierten politischen Klasse sei aber eine Zeit der Instabilität und Stagnation. "Wohlerworbene Rechte bleiben gewahrt, wie auch sonst der Staat zum Schutz des Bestehenden aktiviert wird; aber alle Veränderungen der sozialen Struktur treten hinter der Sorge um das prekäre Gleichgewicht der Kräfte zurück."[2)]

Und: "Mit der Stärkung des Staates und der Zementierung der bestehenden Kräfteverhältnisse verringert sich die Chance des Einzelnen, durch seine Teilnahme am politischen Prozeß dessen Richtung zu beeinflussen. Der Prozeß hat keine Richtung; die Teilnahme erübrigt sich daher, sofern sie nicht einfach Teilhabe an einer der beteiligten Eliten ist. Die Politik wird langweilig, und es ist verständlich, daß der Einzelne sich nicht für sie interessiert."[3)]

Und die fehlende Konkurrenz zwischen den Elementen der Machtelite heißt, daß "auch die Konflikte erschlaffen, mit ihnen die Gesellschaft ihre Dynamik verliert und in einen prekären Zustand verfällt, der lange wie Stabilität aussieht, bis er sich endlich als Stagnation erweist und in unverhoffte Richtungen hin explodiert".[4)]

Wir haben Dahrendorf als einen frühen Kritiker der Wohlstandseuphorie angeführt. Es war in dieser Kürze nicht unsere Absicht, seine Analysen im einzelnen kritisch zu würdigen, doch beleuchten seine Thesen die Tendenzen der Erstarrung und Staatsverdrossenheit am Ende der Wiederaufbauphase der Bundesrepublik. Er wies auf die Gefahr hin, daß Beharrungstendenzen die gesellschaftliche Dynamik in eine prekäre

---

1) v. Dahrendorf: Gesellschaft..a.a.O. S. 289
2) ebd. S. 291
3) ebd. S. 291
4) ebd. S. 292

Stagnation umzukehren drohten. Er beklagte die geringe Chance, aber auch die geringe Motivation des Einzelnen, an seinem politischen Gemeinwesen aktiv teilzunehmen. Schließlich wies er auf das noch geringe Selbstbewußtsein der politischen Führungsgruppen hin. Diese Erscheinungen, die wir gemäß unserer "Arbeitsdefinition" zu den "Unregierbarkeitskriterien" rechnen müssen, relativ frühzeitig als quasi "verdeckte Mängel" erkannt bzw. vorhergesehen zu haben, dies ist u.E. der hohe Verdienst Dahrendorfs.

3.3. Das Ende der Regierungszeit Adenauers.

Bis zur Berlinkrise Ende 1958 vollzog sich das "Wirtschafts-" bzw. "Aufbauwunder" ohne große Störungen, von einer Regierbarkeits-Problematik kann u.E. bis zu diesem Zeitpunkt nicht gesprochen werden. Die wirtschaftlichen Auftriebskräfte entfalteten eine Dynamik, die keiner nennenswerten Hilfeleistung des Staates bedurften. Die im vorigen Abschnitt angeführten "verdeckten Mängel", vor allem im sozialen Bereich, traten, von der allgemeinen Wohlstandseuphorie überdeckt, noch nicht in das Bewußtsein der breiten Öffentlichkeit. Die großen Probleme lagen vielmehr im außenpolitischen Bereich. Die Aussenpolitik war das Primat der Adenauer'schen Politik und hat durch ihren hohen Stellenwert in der politischen Debatte dazu beigetragen, von den "verdeckten Mängeln" abzulenken. Außenpolitisch wurde das deutsche Volk durch dramatische Ereignisse ständig in Spannung gehalten. Die drohende Haltung der UdSSR gegen die Eingliederung der Bundesrepublik in die westlichen Verteidigungs- und Vertragssysteme, gegen den Aufbau der Bundeswehr, gegen die Einbeziehung der Bundeswehr in die atomare Verteidigungskonzeption des Westens und die sich steigernde Krise um Berlin erweckten die Sorge vor einem neuen Krieg in Europa. Demgegenüber stand die zähe Politik Adenauers, die unter Ausnutzung der zerbrochenen Kriegs-

koalition die Bundesrepublik zu einer anerkannten Stellung in der westlichen Staatenwelt führte. Mochten auch die Stimmen nicht ganz verstummt sein, bei Stalins Angeboten Anfang der fünfziger Jahre sei eine Chance verpaßt worden, so scheinen doch die erfolgreichen Bundestagswahlen von 1953 und 1957 das Vertrauen in Adenauers Politik bestätigt zu haben. Von außenpolitischer Seite kann für diese Zeit u.E. nicht von einer Regierbarkeits-Problematik gesprochen werden.
Dieses günstige Bild wurde zum ersten Mal getrübt, als Adenauer 1959 nach einigem Hin- und Her die Präsidentschaftskandidatur ablehnte, nachdem er sie zuerst angenommen hatte. Dies führte zu bisher nicht gekannten Kontroversen in seiner Partei und zu Mißstimmigkeiten in der Bevölkerung.

Wachsender Kritik sah sich Adenauer seit der außenpolitischen Krise ausgesetzt, die schließlich zum Bau der Berliner Mauer (13.8.1961) führte. Ihm wurde vorgeworfen, sein langes Regiment habe "zu einer allgemeinen Erstarrung geführt".[1] Seine Wahlkampfparolen "Wohlstand", "Sicherheit", "Keine Experimente" seien Kennzeichen für die geistige Leere seiner Epoche. Deutliches Symptom dieses Umstandes sei vor allem, daß in Bonn nicht mehr diskutiert werde,[2] ja daß man diese Zustände nicht als "regieren" bezeichnen könne.[3] Damit eng zusammen hing die Kritik an der "Kanzlerdemokratie". Darunter verstand man Adenauers persönliches Regiment mit nur wenigen Beratern: die Minister und selbst das Parlament waren vielfach bloße Vollstrecker seines Willens. Seine "einsamen Entschlüsse" waren sprichwörtlich. Die geringe Bedeutung der Minister und des Kabinetts führten zusammen mit einer vernachläßigten Informationsstruktur zu einem Rückzug der Minister auf das eigene Ressort. Folge

---

1) Vgl. z.B. Dönhof, Marion Gräfin v.: Die Bundesrepublik in der Ära Adenauer, Hamburg 1963, S.3o

2) vgl. ebd. S. 6O
3) vgl. ebd. S. 56

dieser "Kanzlerdeomokratie" war, daß keiner der Minister die Gelegenheit bekam, sich als möglicher Nachfolger Adenauers zu bewähren.[1)]

Hinzu kam eine krisenhafte Entwicklung in der Außenpolitik. Durch die aggressive Politik der UdSSR hatte sich der Kalte Krieg seit 1958 zugespitzt. Es entstand der Eindruck, die westliche Politik befinde sich in einer Sackgasse. Zu einem grundsätzlichen Zweifel an der Außenpolitik Adenauers kam es dann durch den Bau der Berliner Mauer am 13.8.1961. Adenauer schien dem Ernst der Situation nicht den richtigen Stellenwert beizumessen. Er setzte scheinbar unbekümmert seinen Wahlkampf fort und hielt es nicht für notwendig, in den kritischen Tagen Berlin zu besuchen. Dies wurde in der Öffentlichkeit äußerst ungünstig vermerkt.[2)]

Es wurde offenbar, daß Adenauers Außenpolitik auf zwei inzwischen unsicheren Grundlagen beruhte: auf dem Interesse der Westmächte an der deutschen Wiedervereinigung und der Identität des westlichen und des bundesdeutschen Ost-West-Konfliktes.[3)] Diese Grundlagen waren spätestens Ende der 50-er, Anfang der 60-er Jahre ins Wanken geraten. Der Mauerbau bildete die Peripetie des deutschen und die Kubakrise Oktober 1962 die Peripetie des weltpolitischen Ost-Westkonfliktes. Nachdem somit zwei weltgeschichtliche Entscheidungen gefallen waren, neigten sich die Zeichen auf Ost-West-Entspannung, notfalls unter Hintansetzung des Stellenwerts der deutschen Frage.[4)]

---

1) Zu Adenauers persönlichem Regiment und seinem "Küchenkabinett", d.h. seinem persönlichen Beraterstab vgl. Prittie, Terence: Konrad Adenauer, vier Epochen deutscher Geschichte, Stuttgart 1971, S. 298 - 311

2) Vgl. Prittie, Terence: Konrad Adenauer, vier Epochen deutscher Geschichte, Stuttgart 1971, S. 404 f

3) Vgl. für die außenpolitischen Aspekte grundlegend: Löwenthal, Richard: Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: ders. und Schwarz, Hans-Peter: Die zweite Republik, Stuttgart 1974. Vgl. S. 659

4) Vgl. ebd. S. 664 f. und: Hans Maier: Konrad Adenauer 1876-1967 in: Gotto, Klaus, Maier, Hans u.a.: Konrad Adenauer, Seine Deutschland- u. Außenpolitik, München 1975 (Taschenbuch dtv.) S. 24 ff. Maier beschreibt hier, wie diese Entwicklung des sinkenden Stellenwerts der deutschen Interessen bereits 1955 begonnen hatte.

Adenauer schien die Zeichen weltweiter Entspannungsinteressen in einer Zeit sich verstärkenden atomaren Wettrüstens entweder nicht frühzeitig in voller Tragweite erfaßt zu haben oder wollte sie nicht wahrhaben und stemmte sich dagegen an. Oder er war nicht mehr im Stande, eine neue Konzeption zu vertreten. Vielen erschien er - u.E. zu Unrecht - als starre Verkörperung des Kalten Krieges,[1] und es erschien dann nicht als zufällig, daß das Ende des Kalten Krieges etwa mit seinem Rücktritt zusammenfällt. Jedenfalls schlug sich das gesunkene Vertrauen der deutschen Bevölkerung in den Ergebnissen der Bundestagswahl vom 17.9.1961 nieder. Die Außenpolitik war Adenauers wichtigster Bereich, ihr hatte er vor allem das Wählervertrauen zu verdanken. Nun sank dieses Vertrauen, und er verlor die absolute Mehrheit. In den folgenden Jahren gingen neue Personen neue Wege in der Außenpolitik: In Ansätzen Gerhard Schröder und später Willy Brandt.
Zu den Befunden der inneren und äußeren Krise kam aber noch drittens ein besonderes Ereignis hinzu. Die "Spiegelaffäre" des Jahres 1962 setzte die junge Demokratie einer schweren Belastungsprobe aus.

Das Nachrichtenmagazin"Der Spiegel" hatte am 10. Oktober interne Informationen über die westdeutsche Militärpolitik veröffentlicht. Daraufhin besetzte die Polizei die Spiegelredaktion und verhaftete mehrere Personen, darunter Rudolf Augstein und Conrad Ahlers, den Autor des Artikels. Er wurde durch Betreiben von Verteidigungsminister Strauß in Spanien von der spanischen Polizei festgenommen und nach Deutschland gebracht. Strauß und Adenauer beschuldigten Ahlers und Augstein öffentlich des Landesverrats, obwohl kein Gerichtsverfahren über ihn befunden hatte.
Diese Vorgänge entfesselten Empörung und Streit in der Öffentlichkeit. Eine große Zahl von Professoren protestierte gegen die Verletzung des Rechtsstaates. Die fünf FDP-Minister traten zurück. In den Augen der Öffentlichkeit wurde die Demokratie wegen des Verhaltens von Strauß, Adenauer und Höcherl

1) Vgl. ebd. S. 648 f.

vor dem Bundestag in Mißkredit gebracht.[1] Höcherl gab vor, vom Vorgehen seiner Polizei nichts gewußt zu haben, mußte aber später ein illegales Verhalten eingestehen. Strauß stritt anfangs eine persönliche Beteiligung an Ahlers Verhaftung ab, mußte sich später korrigieren. Adenauer nahm anfangs nicht klar genug Stellung und bezichtigte dann den Spiegel im Bundestag des Verrates. Alles dies wirkte peinlich. Strauß wurde vorgeworfen, sich aus persönlichen Motiven am "Spiegel" habe rächen zu wollen; Adenauer, er habe ein zweifelhaftes Verhältnis zum Rechtsstaat. Seine Autorität hatte großen Schaden erlitten. Strauß trat am 30. November 1962 zurück.

Als vierter Befund, der u.E. berechtigt, bereits zu Ende der Regierungszeit Adenauers die Regierbarkeit zu problematisieren, sei schließlich angeführt:
Der Umgang mit dem Amt des Bundespräsidenten 1959, das "Feilschen" und Taktieren um Koalitionen nach der Bundestagswahl 1961 und die wiederholte Umbildung von Kabinetten bedrohten das Ansehen und die Effektivität höchster Staatsämter und parlamentarischer Verfahren. Verstärkend wirkte sich der Machtverfall Adenauers spätestens nach der Spiegel-Affäre aus.
Es war die vorhersehbare Folge der personenbezogenen Kanzlerdemokratie: Die Person Adenauers hatte das Regierungssystem geprägt und seine Effizienz gewährleistet. Nun verblaßte seine Kraft, und die Regierbarkeit geriet in Gefahr. Das Nachfolgeproblem und die schlechten Startchancen für Erhard bestätigen nur zu gut dieses Phänomen.
Wie bereits erwähnt, hatte sich Adenauer im April 1959 für die Präsidentschaftskanditatur entschlossen, in der Absicht, von diesem Amt aus weiterhin maßgeblich die Politik der Bundesrepublik zu beeinflussen und gleichzeitig seinen Nachfolger für das Amt des Bundeskanzlers bestimmen zu können. Eine Präsidentschaftskandidatur Adenauers schien auch der CDU/CSU als gute Lösung, das leidige Problem der Kanzlernachfolge zu lösen unter gleichzeitiger Wahrung der poli-

---

1) Zur Spiegel-Affäre vgl.: Prittie, Terence: Konrad Adenauer a.a.O. S. 422 - 466

tischen Kontinuität.[1] Doch Adenauer irrte: Seine Partei lehnte den von ihm favorisierten Finanzminister Franz Etzel ab und entschied sich für Ludwig Erhard. Adenauer aber hielt Erhard für unfähig, die Kontinuität vor allem seiner Außenpolitik zu gewährleisten, und zog deshalb seine Präsidentschaftskandidatur im Juni wieder zurück.[2]
Dieser eigenwillige Rückzug von einer Lösung, die viele seiner Parteifreunde für gut befunden hatten, zerstörte zum ersten Mal die einzigartige Geschlossenheit, mit der die CDU/CSU bisher hinter ihrem Vorsitzenden gestanden hatte. Es war der sichtbare Beginn von Adenauers Machtverfall.[3]
In den Augen der aufgebrachten Öffentlichkeit mußte es als Verletzung der Würde der Demokratie erscheinen, wenn durch die einsamen Entschlüsse eines Mannes die beiden höchsten Staatsämter zur Disposition gestellt werden. Und das Nachfolgeproblem war wieder vertagt worden.
Adenauers fortgesetzter Autoritätsverfall nach der Bundestagswahl 1961 ließ sich daran ablesen, mit welcher Mühe er nach dem Verlust der absoluten Mehrheit um seine Kanzlerschaft und eine neue Koalition kämpfen mußte.[4] Nur mit der Drohung einer großen Koalition und dem Versprechen, nach zwei Jahren zurückzutreten, konnte er die FDP, die ihn anfangs als Kanzler abgelehnt hatte, als Koalitionspartner gewinnen. Außerdem mußte er seinen loyalen Außenminister Heinrich von Brentano opfern. Die FDP bekam fünf Ministerämter. Insgesamt war die Koalition ohne innere Überzeugung fast widerwillig geschlossen und sollte sich auch als labil erweisen.

Dieses "Feilschen" um Koalition und Macht war für die deutsche Bevölkerung eine ebenso neue Erscheinung wie die nun beginnen-

---

1) vgl.: Allemann, Fritz R.:Zwischen Stabilität und Krise,München S.43 ff.
2) vgl. ebd. S. 57 ff
3) vgl. ebd. S. 57
4) vgl. Prittie a.a.O. S. 408 - 413

den häufigen Krisen und Schwächen der neuen Koalition, die über die Spiegelaffäre Ende 1962 auch zerbrach und nur mühsam nach einem erneuten Ringen um Macht und Ämter gekittet werden konnte.[1)]

Ein besonderes Problem war der beständige Zerfall des persönlichen Regimentes Konrad Adenauers seit Herbst 1961. Sei es, daß seine Kräfte nachließen; sei es, daß seine Anhänger seinen Führungsstil nicht mehr hinnehmen wollten in einer Phase, in der die Schwierigkeiten des Wiederaufbaus im wesentlichen überstanden waren; sei es, daß das Vertrauen in die Richtigkeit seiner Politik schwand. Daß ein über 8O-jähriger einmal überfordert sein würde, war vorhersehbar; daß Adenauer aber länger und länger mit zäher Beharrlichkeit an seinem Amt festhielt, wurde auf die Dauer nicht mehr hingenommen. Jedenfalls schien Adenauer seit Herbst 1961 die Instrumentarien seiner Kanzlerdemokratie, die er bisher meisterhaft gehandhabt hatte, aus den Händen zu verlieren und setzte sich dem Vorwurf der Willens- und Führungsschwäche aus. Gerhard Schröder z.B. ging in der Außenpolitik teilweise an ihm vorbei und leitete mit Unterstützung von FDP und SPD den später eingeschlagenen Weg der Umorientierung ein.[2)] Die Koalitionspartner zeigten eine steigende Renitenz. Durch sein teilweise gehässiges Verhalten verlor Adenauer alte Gefolgschaftsleute, sogar in der CDU/CSU wuchsen seine Gegner. Die alte Geschlossenheit war dahin.[3)]

Wir haben in diesem Abschnitt eine Reihe von Problemfeldern aufgeführt: Gesellschaftliche Erstarrung und das persönliche Regiment Adenauers, die Sackgasse des "kalten Krieges", die

---

1) Vgl. Prittie a.a.O. S. 7O
2) Löwenthal, Richard a.a.O. S. 662
3) Vgl. zu Adenauers Machtverfall Prittie, Terence a.a.O. S. 426 - 429 und Allemann Fritz R. a.a.O. S. 7O - 8O: "Hybris und Zerfall, Die Tragödie Konrad Adenauers."

Spiegelaffäre und die wachsende Desorganisation des Regierungshandelns durch den Autoritätsverfall Adenauers, schließlich das Ende der Geschlossenheit der Regierungspartei bzw. der Koalition. Es ging uns nicht darum, ausgewogen die Leistungen Adenauers zu kritisieren, sondern darum, die Aspekte jener Zeit herauszusuchen, die gemäß unserem Begriff das Problem der Regierbarkeit aufwerfen. In der Tat widersprechen die dargestellten Erscheinungen mehreren Kriterien unseres Begriffs von Regierbarkeit. Allerdings ist Vorsicht geboten, das Prädigkat "unregierbar" vorschnell zu vergeben. Gewiß lassen sich nur wenige Probleme, und mögen sie noch so unüberwindbar erscheinen, auf Unregierbarkeit zurückführen. Oft genug wird Unregierbarkeit (oder ein ähnlicher Begriff) als Entschuldigung für Unfähigkeit oder mangelnde Motivation gebraucht.
Die außenpolitische Situation zur Zeit des Mauerbaus ist u.E. kein Symptom von Unregierbarkeit. Eine Politik, die etliche Jahre das Vertrauen gefunden hatte, war in einer sich ändernden Situation ohne Erfolg geblieben. Dieser Politik wurde durch eine Wahl das Mißtrauen ausgesprochen. Das Vertrauen blieb aber dennoch so groß, daß der Regierungschef im Amt bleiben konnte. Aber sein außenpolitischer Spielraum wurde eingeschränkt, er mußte durch einen neuen Außenminister eine Modifikation seines Kurses zulassen. Dies sind alles Vorgänge, die in einer Demokratie während einer schwierigen Situation nichts außergewöhnliches sein dürften. Deshalb kann man u.E. nicht von Unregierbarkeit sprechen.

Ähnliches trifft für die Spiegelaffäre zu: Fehlgriffe von Kabinettsmitgliedern führen, begleitet von einem Protest der Öffentlichkeit, zu einer Arbeitsuntähigkeit des Kabinetts. Nach einer Phase neuer Koalitionsverhandlungen wird ein neues Kabinett gebildet. Auch ein solcher Vorgang sollte, ungeachtet der dabei entfachten Leidenschaften, zu den Prozessen notwendiger Selbstreinigung einer Demokratie gehören. Also auch hier prinzipiell kein Symptom von Unregierbarkeit.

Anders muß unser Urteil ausfallen beim ersten Problemfeld unserer Aufzählung: Gesellschaftliche Erstarrung und die sich allmählich schädlich auswirkenden Aspekte der Kanzlerdemokratie. Die gesellschaftliche Erstarrung und politische Immobilität muß u.E. langfristig zu einem unregierbaren Zustand führen. Einmal kann Erstarrung eine Folge dessen sein, was wir im vorhergehenden Abschnitt als "verdeckte Mängel" bezeichnet haben: Zementierung von Einkommens-, Vermögens- und Positionsstrukturen, Überlastung des Staates, übergroße Macht der Interessengruppen usw. Zum zweiten wird die allgemein empfundene Immobilität dem persönlichen Regiment Adenauers zugeschrieben. Wenn die wichtigen Entscheidungen stets allein vom Kanzler getroffen werden, wenn der Kanzler seine Minister weder informiert noch sich von ihnen beraten läßt und auch keinen Informationsfluß zwischen den Ministerien in Gang bringt, wenn er das Kabinett als Problemlösungsgruppe verkümmern läßt, wenn er es vermeidet, Verantwortung zu delegieren und entscheidungsfähige Mitarbeiter heranzubilden,und auch seine Fraktion zum Akklamationsorgan degradiert, dann entsteht ein Zustand, in dem die anderen Amtsträger das Interesse an eigenverantwortlichem Handeln und politischer Diskussion verlieren. Dann regieren sie eigentlich nicht mehr, sondern ziehen sich auf die verwaltungsmäßige Handhabung ihres Ressorts zurück. In einer solchen Kanzlerdemokratie können sich nur schwer fähige Persönlichkeiten entwickeln, und das Nachfolgeproblem ist bereits vorprogrammiert.[1)]
Solange der starke Kanzler das von ihm geprägte Instrumentarium beherrscht, ist aus solchen Gründen die Regierbarkeit nicht in Gefahr. Aber in zweierlei Hinsicht droht diese

---

1) Zum Führungsstil Adenauers vgl. die treffende Charakterisierung Fritz R. Allemanns in a.a.O. S. 57, 69, insbesondere S. 66 f

Gefahr: Einmal, wenn die Führungskraft des Kanzlers erlahmt bzw. wenn er durch neue Koalitionsrücksichten seinen Führungsstil nicht mehr durchsetzen kann. Dann treten Zustände ein, die wir als wachsende Desorganisation des Regierungshandelns beschrieben haben. Diese Desorganisation kann zu den Ausmaßen einer Unregierbarkeit führen. Die Regierungen Adenauer von 1961 bis 1963 waren u.E. auf dem Weg zu diesen Ausmaßen.

Zweitens kann das Nachfolgeproblem zur Unregierbarkeit führen. Dem Nachfolger eines starken Kanzlers ist - die gleiche Regierungspartei vorausgesetzt - ein Mißerfolg bereits mit hoher Wahrscheinlichkeit bestimmt, denn unter dem alten Kanzler konnte er in Konkurrenz zu diesem kaum die notwendigen Quali_fikaticnen erwerben. Ein Mißerfolg des Nachfolgers ist schon deshalb wahrscheinlich, weil er mit einer übertriebenen Erwartungshaltung konfrontiert wird, die noch vom alten Kanzler geprägt und praktisch unerfüllbar ist.

Der neue Kanzler hätte eine Chance, wenn er über fähige und an produktive Teamarbeit gewöhnte Minister und Mitarbeiter verfügen könnte. Aber dies ist nach der Ära eines starken Kanzlers kaum der Fall. Denn dessen persönlicher Führungsstil läßt den verantwortungsbereiten und kooperativen Mitarbeiter oft gerade nicht zu. So droht eine Leere an fähigem politischem Personal, wenn die Ära eines starken Kanzlers zu Ende geht. So bewirkt auch auf diesem Wege der persönliche Führungsstil, daß nach einer mühsam vollzogenen Amtsübergabe Unregierbarkeit droht, weil kein regierungsfähiges Personal zur Verfügung steht und kooperative Regierungs- und Problemlösungstechniken nicht haben erlernt werden können.

3.4. Die Wirtschaftskrise 1966/67

In dieser Wirtschaftskrise werden die Kriterien unseres Regierbarkeits-Begriffs verletzt, die direkt oder indirekt mit der Beziehung zwischen politischen Zielen und Mitteln zu tun haben. Es wird eine Ohnmacht der Regierenden sichtbar, allgemein akzeptierte und sogar für die Sicherung des sozialen Friedens notwendige Ziele mit den vorhandenen Mitteln zu erreichen. Diese Ohnmacht wird für die Existenz des politischen Systems deshalb kritisch, weil im modernen Daseinsvorsorgestaat die Legitimität der Regierenden stark von der Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele abhängt. (Zur Ziel-Mittel-Beziehung vgl. das fünfte Kapitel)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schrieb in seinem Jahresgutachten 1967/68: "Als sich der Produktionsrückgang im Herbst 1966 noch beschleunigte, schnellte die Arbeitslosenziffer in die Höhe (...). Von Dezember 1966 bis Mai 1967 stieg sie - saisonbereinigt - um 350 000 auf 636 000 und war damit fast dreieinhalbmal so hoch wie im Durchschnitt der Jahre 1960 bis 1965."[1]

Zum ersten Mal seit 1950 stagnierte 1967 das Volkseinkommen, "das zwischen 1958 und 1966 durchschnittlich 8 v.H. gestiegen war."[2] Bereits 1966 war das Wachstum des realen Bruttosozialproduktes auf 3,2% geschrumpft. Es lag damit in der Reihe der 10 wichtigsten westlichen Industrieländer an zweitletzter Stelle.[3]
Der Sachverständigenrat schreibt weiter: "Im ersten Halbjahr 1967 lag das Volkseinkommen um 1,4 v.H. unter dem des ersten Halbjahres 1966. Das Einkommen aus unselbständiger Arbeit war geringfügig (1 v.H.) höher als im Vorjahr, das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen um 6,5 v.H. niedriger".[4] Es wird von einem "Knick in der Entwicklung der Arbeitnehmereinkommen" gesprochen, denn das Einkommen aus unselbständiger Arbeit ging konjunkturell gegenüber der zweiten Hälfte 1966 um etwa 1,5% zurück. Ursachen dieses Knicks sind steigende Arbeitslosigkeit, Abbau von Überstunden, Kurzarbeit, Kürzung der übertariflichen Leistungen, Verlangsamung des Anstieges der Tariflöhne.[5]

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1967/68 "Stabilität im Wachstum", Stuttgart u. Mainz 1967, S. 41
2) ebd. S. 55
3) vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1966/67 "Expansion und Stabilität", Stuttgart u. Mainz 1966, S. 7.
4) Jahresgutachten 1967/68 a.a.O. S. 56
5) vgl. ebd. S. 56

In der ersten Hälfte 1967 wuchs das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte gegenüber der ersten Hälfte 1966 nur um knapp 3 v.H., real um weniger als 1 v.H. Daher wuchs das verfügbare Einkommen "langsamer als je zuvor". "Der Lebensstandard der Bevölkerung hat sich also in diesem Jahre kaum noch erhöht."[1]

"Derart scharf und umfassend wie in der Bundesrepublik zwischen Herbst 1966 und Frühjahr 1967 ist nach dem zweiten Weltkrieg die Nachfrage noch in keinem der großen westeuropäischen Industrieländer zurückgegangen".[2] Vom ersten zum zweiten Halbjahr 1966 ging die inländische Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern um 1 v.H. "und in der ersten Hälfte 1967 noch einmal um 2,5 v.H. zurück".[3] "Im Spätsommer 1967 unterschritt die Industrieproduktion noch den vergleichbaren Stand von 1965."[4] "Eingeleitet hat den Schrumpfungsprozeß der Rückgang der privaten und öffentlichen Investitionsnachfrage."[5] Nach der langen Zeit wirtschaftlicher Erfolge wirkten diese Daten wie Katastrophenmeldungen. Wie wurden nun die Mittel, die wirtschaftspolitischen Instrumente eingesetzt?

"Dieser Fehlentwicklung sind die wirtschaftspolitischen Instanzen zu spät und zu zögernd entgegengetreten. Obwohl sich seit dem Frühjahr 1966 die Zeichen für eine stärkere Konjunkturabschwächung mehrten (...), blieb die Wirtschaftspolitik bis zum Jahresende 1966 auf Restriktionskurs."[6] Zum einen wurde der Konjunkturrückgang durch die restriktive Politik der Bundesbank verschärft, die noch im Mai 1966, also bei bereits beginnendem Konjunkturrückgang, den Diskontsatz auf 5%[7] erhöhte. Diese Politik kam allerdings nicht von ungefähr, denn "in keinem Jahr seit der Korea-Krise sind die Preise stärker gestiegen als 1966".[8] Der Anstieg des Preisniveaus für die Lebenshaltung lag im zweiten und dritten Quartal 1966 immerhin bei 4,3 %, eine bis dahin in der Bundesrepublik nicht gekannte Steigerungsrate. Erst 1967 wurde im weiteren Verlauf der Konjunkturabschwächung diese Inflation gebremst.
Zum anderen wurde die Konjunkturkrise verschärft durch das prozyklische Haushaltsgebaren von Bund, Länder und Gemeinden. Durch die abflachende Konjunktur mußten 1966 die Vorausschätzungen der Steuereinnahmen für 1967 revidiert werden, und für den Bundeshaushalt 1967 entstand eine Deckungslücke von mehreren Milliarden DM. Gemäß einer konservativen Haushaltspolitik und auch unter dem Druck der Öffentlichkeit strebten noch Ende 1966 Bund und Länder danach, ihre Haushalte durch Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen in Ordnung zu bringen.[9]

1) Jahresgutachten 1967/68 a.a.O. S. 67
2) ebd. S. 1
3) vgl. ebd. S. 4
4) ebd. S. 1
5) ebd. S. 1
6) ebd. S. 3
7) vgl. Jahrsgutachten 1967/68 a.a.O. S. 3
8) ebd. S. 109, Jahresgutachten 1966/67 a.a.O. S. 3
9) vgl. Jahresgutachten 1967/68 a.a.O. S. 3

So blieben expansive Impulse der öffentlichen Hand auf die Gesamtnachfrage bereits im Jahre 1966 aus, teilweise bedingt durch die von der Bundesbank hervorgerufenen Anspannung auf den Kreditmärkten. Insbesondere ging die öffentliche Nachfrage nach Leistungen der Bauindustrie zurück.[1)]

Die Haushaltskrise spitzte sich Ende 1966 bedenklich zu und war ein äußerer Anlaß für Ludwig Erhards Sturz. Die übergroße Haushaltslücke für 1967 hatte ihre Ursache in gesteigerten Ausgabeverpflichtungen, die der Bundestag in der eben vergangenen **Hochkonjunktur** durch neue Gesetze eingegangen war. Nun fragte man sich, welche Ausgaben gekürzt werden können. Da aber als kürzbare Ausgaben wegen der Gesetzesbindung der anderen vorwiegend nur die Investitionen in Frage kamen, entstand ein Zielkonflikt dadurch, daß gleichzeitig die Konjunktur durch Haushaltsdefizite und Kreditaufnahmen hätte gestützt werden müssen. Hinzu kommen organisatorische Schwierigkeiten bei der Koordination der Finanz-, Kredit- und Wirtschaftspolitik der Bundes-, Länder- und Gemeindehaushalte.[2)]

Der Sachverständigenrat schreibt dazu:"Die Finanzpolitik befand sich daher Ende 1966 in einem Dilemma. Auf der einen Seite mußte sie durch Neuordnung der Haushalte den Versuch machen, die Vertrauenskrise in einer Weise zu überwinden, die mit den Vorstellungen der Öffentlichkeit von finanzpolitischer Solidität übereinstimmte, auf der anderen Seite waren konjunkturanregende Maßnahmen erforderlich, die angesichts der bereits bestehenden Finanzierungslücken in der Öffentlichkeit auf Mangel an Verständnis stoßen mußten."[3)]
Und: "Die Aufgabe, das eine zu tun und das andere nicht zu lassen (..) wurde von der öffentlichen Hand damals noch nicht bewältigt."[4)]

Die noch Ende 1966 eingesetzten konjunktur-politischen Instrumente erwiesen sich als zu schwach. Im Januar 1967 versuchte die Bundesregierung,obigem Dilemma durch einen "Investitionshaushalt" von 2,5 Mrd. zu entrinnen. Nach dem Urteil des Sach-

---

1) vgl. Jahresgutachten 1966/67 a.a.O. S. 5
2) vgl. Jahresgutachten 1967/68 S. 75
3) ebd. S. 75
4) ebd. S. 75

verständigenrats kam diese als antizyklisch gedachte Maßnahme ebenso wie die im April 1967 beschlossende Aufhebung der Verfügungsbeschränkungen für Investitionsausgaben zu spät[1], war zu schwach und wurde im übrigen durch das Haushaltsgebaren der Länder und Gemeinden neutralisiert, die unkoordiniert kontraktiv wirkende Ausgabenkürzungen vornahmen.[2] Als Ursachen für die Verschärfung der Wirtschaftskrise von 1966/67 dürfen nicht übersehen werden die psychologischen Faktoren. Im Sommer 1966 hatte sich der erschwerte Strukturwandel im Kohlebergbau gefährlich zugespitzt. Zechenstillegungen, gigantische Halden von 20,4 Mio t, eine Million Feierschichten 1966 und die steigende Konkurrenzschwäche der Kohle führten zu panikartiger Stimmung, offenem Widerstand gegen weitere Zechenstillegungen und zu Forderungen nach immer neuen sozialen Schutzmaßnahmen.[3] Die Bergbaukrise schwelte strukturbedingt schon seit Jahren, im Sommer 1966 führte sie zu verhängnisvollen Auswirkungen: Die Landtagswahlen in Nordrheinwestfalen wurden zu einem großen Mißerfolg der CDU und zu einem Schock der Regierungskoalition in Bonn. Viele Anhänger Ludwig Erhards begannen, in panischer Sorge um die nächste Bundestagswahl, von ihm abzufallen.

Verstärkt durch die Art und Weise, in der die Kohlekrise, das Haushaltsdebakel und der Koalitionsstreit in der Öffentlichkeit diskutiert wurden, ergriff die Verbraucher eine bisher nicht gekannte Furcht vor der Wirtschaftskrise. Besonders im Frühjahr 1967 begannen sie, sich mit ihren Ausgaben zurückzuhalten und zu sparen und vergrößerten damit das Ausmaß der Krise.[4]
Zur Verschärfung der Krise trug schließlich auch die anfängliche Hilflosigkeit der Verwaltung bei, die, wirtschaftliche Rekordziffern gewohnt, noch nicht darauf eingestellt war,

---

1) vgl. Jahresgutachten 1967/68 S. 83 ff
2) vgl. ebd. S. 76
3) vgl. ebd. S. 48
4) vgl. ebd. S. 6

mit derartigen Krisen fertigzuwerden. Der Sachverständigenrat schreibt hierzu:
"Auf die Rezession, auf das Nebeneinander von einschränkenden Richtlinien und zusätzlichem Investitionshaushalt, auf das Erfordernis einer größeren Flexibilität bei der Auftragsvergabe, auf all das, was über die Beschaffung zusätzlicher Mittel hinaus die Rezessionsbekämpfung effizient macht, war die Verwaltung nicht vorbereitet."[1)]
Wir haben die Wirtschaftskrise deshalb ausführlich vorgetragen, weil u.E. Wirtschaftskrisen die Regierbarkeit ganz entscheidend gefährden konnen. Welche Rolle Wirtschartskrisen für die Existenz eines politischen Systems spielen, zeigt wohl am eindringlichsten das Schicksal der Weimarer Republik. Wir haben den Sachverständigenrat häufig wörtlich zitiert, weil ihm in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung eine hohe Autorität zukommt.

Während und nach der Krise von 1966/67 setzte eine hitzige Debatte um die Funktionsfähigkeit der sozialen Marktwirtschaft ein. Das Ende des Mythos des Wirtschaftswunders schien angebrochen.[2)] Die Überzeugung namhafter Wissenschaftler und Politiker wie Walter Eucken, Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, daß sich die Marktwirtschaft durch Wettbewerb und ökonomische Automatismen weitgehend selbst steuere und dem Staat nur die Aufgabe zukomme, den Wettbewerb zu ordnen, zu ergänzen und korrigieren, schien widerlegt.[3)]

Marxistische Wirtschaftstheoretiker sahen in dieser Krise einen Beweis der auf Marx zurückgehenden These von der zwangsläufigen Krisenentwicklung im Kapitalismus. Ernest Mandel schreibt: "Eine Legende ist in diesen Jahren zusammen-

---

1) Jahresgutachten 1967/68 a.a.O. S. 84
2) vgl. Wannemacher, Walter: Die Krise. Das Ende des deutschen Mythos, Düsseldorf, Köln 1967
3) vgl. Cäfgen, Gérard: Allgemeine Wirtschaftspolitik in: Ehrlicher, Werner u.a.: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, Göttingen 1969, S. 180

gebrochen: jene der krisenfesten und einen steten Fortschritt des Lebensstandards gewährleistenden "sozialen Marktwirtschaft". Mit dieser Legende ist auch die langfristige politische Stabilität der Bundesrepublik zum Tode verurteilt..."[1)]

Mandel kommt zum Schluß, "daß die Rezession der Bundesrepublik der Jahre 1966-67 nicht die Ausnahme, sondern die Regel der Industriestaaten des Westens darstellt."[2)] Und für ihn steht fest, "daß damit die Krisenanfälligkeit des Spätkapitalismus durch die Tatsachen bestätigt wurde."[3)]

Ursache der krisenhaften Zwangsläufigkeit sieht Mandel im grundlegenden Dilemma des Kapitalismus: "Läßt man Überhitzung uneingeschränkt walten, so sinkt die Profitrate weiter und führt dieses Sinken unweigerlich zum Rückgang der Investitionstätigkeit und daher zum Sturz der Konjunktur; geht man aber zur restriktiven Kredit- und Geldpolitik über, um die Überhitzung zu unterbinden, so sinkt die zahlungsfähige Nachfrage, steigt die überschüßige Kapazität und wird die Hochkonjunktur über diesen Umweg gedrosselt. Aus diesem Dilemma gibt es im Rahmen der kapitalistischen Wirtschaft keinen Ausweg. Man kann die Krise wohl hinausschieben, aber nur um den Preis ihrer Verschärfung."[4)]

Wenn wir auch der These von den zwangsläufigen Krisen des Kapitalismus nicht zustimmen können, müssen wir doch feststellen, daß eine mindestens die elementaren Bedürfnisse der Bürger zufriedenstellende Wirtschaft eine conditio sine qua non politischer Stabilität und der Regierbarkeit eines politischen Systems ist. Denn zu eng ist im modernen hochindustrialisierten Staat die Legitimität als Kriterium der Regierbarkeit mit der wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisbefriedigung verknüpft. Eine wirtschaftliche Krise,

---

1) Mandel, Ernest: Die deutsche Wirtschaftskrise. Lehren der Rezession 1966/67, Frankfurt/M. 1969, S. 5
2) ebd. S. 8
3) ebd. S. 8 f
4) Mandel, Ernest a.a.O. S. 15

die eine kritische Schwelle, die wir bei der Befriedigung der elementaren Bedürfnisse der Bürger und bei der Sicherstellung des sozialen Friedens ansetzen wollen, überschreitet, führt zur politischen Instabilität, Unregierbarkeit, Existenzgefährdung des politischen Systems. Dies läßt sich durch viele historische Beispiele belegen. In der Tendenz belegen dies auch die Ereignisse um die Ruhrkrise und die empfindlichen Reaktionen der Parteien, der Öffentlichkeit und der Bevölkerung auf die Ruhrkrise und die Wirtschaftskrise.

Ein Regierbarkeits-Problem besonderer Art stellen u.E. die Zielkonflikte in der Wirtschaftspolitik dar. Die Ziele des Stabilitätsgesetzes von 1967 stehen teilweise bzw. unter bestimmten Bedingungen in Konfliktbeziehung zueinander. Deshalb werden die Ziele Vollbeschäftigung, Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, und angemessenes Wachstum häufig als "magisches Viereck" bezeichnet. Im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise geht der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1967/68 auf die Zielkonfliktsproblematik besonders ein. Das Phänomen bedeutet, daß die in Konfliktbeziehung stehenden Ziele durch wirtschaftspolitische Instrumente nicht gleichzeitig erreicht werden können bzw. daß die Priorität eines Ziels zwangsläufig eine Vernachlässigung eines anderen Zieles bedeutet. Diese Konfliktbeziehung trifft vor allem für die Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität zu. Von Regierbarkeitsproblematik wollen wir deswegen sprechen, weil politische Ziele, die entweder nach den Verfahren der parlamentarischen Demokratie beschlossen worden sind oder die - wie z.B. Vermeidung von Arbeitslosigkeit - als für das politische System selbstverständlich akzeptiert werden, durch die Instrumente des politisch-administrativen Systems nicht gleichzeitig erreicht werden können; weil Ziele, von denen jedes einzelne zur elementaren Bedürfnisbefriedigung einer arbeitsteiligen Gesellschaft gehört, deswegen nicht gemeinsam erreicht werden können, weil "ökonomische Gesetze" der Marktwirtschaft dies verhindern; Gesetze aber, die man der Prinzipien der Marktwirtschaft willen anzuerkennen bereit ist. In der Praxis strebt man deshalb einen Kompromiß an und versucht dadurch, die Regierbarkeits-Problematik zu lösen: Die in Konfliktbeziehung stehenden Ziele werden nicht vollständig angestrebt, sondern in einer noch befriedigenden Annäherung, die dafür gleichzeitig eine befriedigende Erfüllung der konkurrierenden Ziele zuläßt.

Ein Zielkonflikt und das u.E. damit verbundene Regierbarkeitsproblem kann zur Unregierbarkeit führen, wenn durch eine bestimmte wirtschaftliche oder politische Situation ein Kompromiß nicht mehr möglich ist, z.B. in der Situation der sogenannten Stagflation, d.h. bei Arbeitslosigkeit, die gleichzeitig mit Inflation auftritt. Ein solcher kritischer Zielkonflikt trat 1966 auf: Die Bundesbank verfolgte eine restruktive Geldpolitik, um die Inflation zu bekämpfen, verschärfte dadurch aber die Arbeitslosigkeit.

Die Problematik der Zielkonflikte scheint marktwirtschaftlichen Systemen zuzugehören. In Zentralverwaltungswirtschaften treten diese Probleme quasi definitionsgemäß nicht auf bzw. sind verdeckt, weil die Steuerung der Wirtschaft durch einen zentralen Plan erfolgt. Die schon als Normalfall zu betrachtenden Planabweichungen lassen aber vermuten, daß sich die den Zielkonflikten zugrunde liegenden "ökonomischen Gesetze" durch ein Hintertürchen doch durchgesetzt haben.

Eine zu hohe Produktionskapazität, Strukturkrisen, Flauten in der internationalen Konjunktur, der Nachfragerückgang, die sinkende Selbstfinanzierungsquote, psychologische Stimmungsumschwünge der Bevölkerung: all dies scheint die schwierige wirtschaftliche Situation von 1966/67 herbeigeführt zu haben. Eine Frage ist, ob eine andere Wirtschaftspolitik diese Situation hätte meistern können. Gemessen an der späteren, im Stabilitätsgesetz von 1967 verankerten neuen Wirtschaftspolitik hat die Regierung Erhard eine Reihe von Fehlern begangen, bei deren Vermeidung die Krise möglicherweise frühzeitig hätte gemeistert werden können. Für eine solche These spricht der Aufschwungserfolg der mit dem Namen Karl Schiller verbundenen Wirtschaftspolitik ab 1967. In den späteren Jahren ist aber selbst diese "richtige", auf den Theorien Keynes' basierende Wirtschaftspolitik ihres Glanzes beraubt worden.

Jedenfalls scheint die Regierung Erhard, zusammen mit der Bundesbank und den öffentlichen Haushalten, Fehler begangen zu haben, die an die zur Zeit der großen Wirtschaftskrise Ende der Weimarer Republik erinnern: Noch in der Krise führte die

(von der Regierung unabhängige) Bundesbank eine restriktive Geld- und Kreditpolitik durch; die Wirtschaftspolitik des Staates verhielt sich prozyklisch: die öffentlichen Investitionen wurden eingeschränkt, man versuchte, den öffentlichen Haushalt durch Ausgabenkürzungen und Einnahmeerhöhungen nach konservativer Haushaltsführung auszugleichen, obwohl die schlechte Konjunkturlage längst das Gegenteil errordert hätte. Der schließlich eingesetzte Investitionshaushalt war zu schwach, kam zu spät und wurde durch die Länder- und Gemeindehaushalte paralysiert.

Wir haben in diesem Abschnitt anfangs die Fakten der Wirtschaftskrise von 1966/67 dargestellt. Dann haben wir auf die Aspekte abgestellt, die u.E. für die Regierbarkeits-Problematik von Belang sind: das Ende des Glaubens an die Selbststeuerungskräfte der Wirtschaft; die Überzeugung, daß eine zu einem bestimmten Grad funktionierende Wirtschaft eine conditio sine qua non für politische Stabilität ist; das Problem der Zielkonflikte; die Frage nach einem fehlerhaften Verhalten der Regierung Erhard; andeutungsweise die Frage nach der Richtigkeit der wirtschaftspolitischen Instrumente.

Obwohl die Wirtschaftskrise in der jungen Geschichte der Bundesrepublik ein einschneidendes Ereignis war, kann man u.E. nicht die These aufstellen, das politische System der Bundesrepublik sei zu dieser Zeit unregierbar gewesen. Denn nach der Bildung der großen Koalition wurden die wirtschaftlichen Schwierigkeiten relativ rasch behoben. Doch läßt sich während der Krise eine zeitweilige Ohnmacht der Regierenden nicht leugnen, und vergleicht man die geschilderten Aspekte mit den Kriterien unseres Begriffs von Regierbarkeit, dann müssen zumindest Symptome von Unregierbarkeit festgestellt werden. Viele Ursachen wirkten bei dieser Krise zusammen, ein bisher fast krisenungewohntes politisch-administratives System mußte zwangsläufig überfordert sein: außerordentlich schwierige, von ausländischen Einflüssen mitbestimmte wirtschaftliche Bedingungen, ein unangemessenes wirtschafts-

politisches Instrumentarium, Fehler in der Handhabung dieses Instrumentariums, psychologische Faktoren, Versagen der Selbststeuerungskräfte, Zielkonflikte. Niemand kann u.E. nachträglich feststellen, was die Hauptursachen für diese Krise gewesen sind. Wenn wir für diese Zeit auch nicht von einer Unregierbarkeit des politischen Systems insgesamt sprechen wollen, so sind doch Symptome der Unregierbarkeit festzuhalten: die Ohnmacht, Ziele mit dem vorhandenen Instrumentarium zu erreichen; zeitweilige Überforderung von Regierung und Verwaltung angesichts der vielfältigen Probleme und angesichts der "Psychologie des Massenverhaltens"; die unlösbar scheinenden wirtschaftspolitischen Zielkonflikte; die Gefährdung der "Gesundheit" der Wirtschaft als conditio sine qua non der politischen Stabilität.

Die Wirtschaftskrise von 1966/67 ist in Einheit zu sehen mit einer größtenteils durch sie bedingten Koalitions- bzw. Regierungskrise.
Die krisenhaften Erscheinungen verdichteten sich auf den Sturz Ludwig Erhards,[1] dem man etwa ein halbes Jahr zuvor noch breites Vertrauen bewiesen hatte, da er zum Vorsitzenden der CDU gewählt wurde. Die Ruhrkrise mit ihren Zechenstillegungen führte im Sommer 1966 zum dramatischen Wahlmißerfolg der CDU bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen. Plötzlich befürchteten die Koalitionsparteien, Erhard habe seine Bedeutung als Wahllokomotive verloren, und die nächste Bundestagswahl sei mit ihr nicht zu gewinnen. Plötzlich wurde seine angebliche Willens- und Führungsschwäche zum öffentlichen Thema. Bis zu seinem Rücktritt Ende Novemer erhob sich, vor allem in der von den Massenmedien getragenen Öffentlichkeit, eine beispiellose Kampagne gegen Erhard: durch eine Flut von Interviews seiner politischen "Freunde" und Gegner wurde

---

1) Vgl. zu Ludwig Erhards Sturz: Stackelberg, Karl-Georg v.: Attentat auf Deutschlands Talisman, Ludwig Erhards Sturz, Stuttgart usw. 1967, vor allem die Kap. IV-VI und: Knorr, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966-1969, Meisen-

offen die Nachfolgefrage in die Debatte geworfen; eine hektische Stimmungsmache sorgte dafür, daß Erhard auch bei den Wählern seine Sympathien einbüßte; ein psychologisch (un-)geschicktes Krisengerede ließ bei den Deutschen einen wirtschaftlichen Pessimismus ausbrechen, der durch die tatsächlichen Zahlen in einem solchen Umfang keineswegs gerechtfertigt war und der dann tatsächlich zu dem gefährlichen Nachfragerückgang führte. Diese in der Öffentlichkeit ausgetragenen Kontroversen führten zur Verunsicherung der Bevölkerung und lähmten die Aktivitäten der Regierung Erhard.
In der Tat gelang es Erhard nicht, die einander widerstrebenden Interessen seiner Partei zusammenzuhalten. Auch gelang es ihm wiederholt nicht, sich gegen Fraktion und Partei durchzusetzen, wie z.B., als es darum gegangen wäre, die verhängnisvollen Wahlgeschenke zu stoppen. Der Fraktionsvorstand der CDU entwickelte eine bisher ungewohnte Machtfülle und griff weit in die personalpolitischen Belange ein, indem er von Erhard ständig eine Umbildung und, nach dem Rücktritt der FDP-Minister, eine sofortige Neubildung des Kabinetts forderte. Gegen diese Anforderungen wehrte sich Erhard hartnäckig und verlor dadurch beim stark ausgeprägten Selbstbewußtsein des Fraktionsvorstandes erheblich an Anhängerschaft. Erschwerend kam hinzu, daß die SPD mehr und mehr als möglicher Koalitionspartner bereitstand. Diese Partei drängte verstärkt auf eine Regierungsverantwortung und schnitt bei den Befragungen der Wählergunst immer besser ab. Letzter Anstoß für den Sturz Erhards war dann die Kontroverse um den Ausgleich der Haushaltsdeckungslücke für 1967. Die CDU/CSU war für Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen, die FDP lehnte Steuererhöhungen grundsätzlich ab. Eine Einigung war nicht möglich, die FDP-Minister traten zurück. Für Ludwig Erhard blieb schließlich nur der Rücktritt. Schon vorher hatte der außenpoli-

tische Mißerfolg seiner Amerikareise das baldige Ende ahnen lassen.
Nicht zu Unrecht machte sich die Meinung breit, Erhard sei als Sündenbock geopfert worden, in Wirklichkeit seien die vom EMNID-Institut erfragten Verluste an Wählersympathien für die CDU auf die Verschleißerscheinungen der Partei, auf ihre Ziel- und Programmlosigkeit zurückzuführen gewesen. Gestützt werden konnte diese These durch das nur zögernde Sinken Erhards in der Wählergunst.[1)]

Zeigt die Regierungskrise der zweiten Hälfte des Jahres 1966 Kennzeichen von Unregierbarkeit? Sicherlich bestand eine Situation, in der die Regierungsautorität in Mitleidenschaft gezogen und eine Lähmung des Regierungsapparates zu beobachten war. Deshalb ließe sich nach unseren Kriterien ein Befund der Unregierbarkeit, zumindest während der kritischsten Zeit, sehr wohl begründen. Andrerseits müssen solche Vorgänge zur normalen Dynamik einer parlamentarischen Demokratie gerechnet werden: Ein Regierungschef verliert, aus welchen Gründen auch immer, das Vertrauen der ihn tragenden Fraktionen und Parteien und wird in seinem Amt abgelöst. Daß ein solcher Ablösungsprozeß nicht immer reibungslos verläuft, sollte nichts außergewöhnliches sein.
Ein Eindruck von Unregierbarkeit entsteht aber durch die Art und Weise, in der der Rücktritt Erhards erzwungen wurde: Aus taktischen Gründen wurde das konstruktive Mißtrauenvotum vermieden, und als sich Erhard weigerte, die ihm nahegelegte Vertrauensfrage zu stellen, wurden intrigante Wege beschritten: Paralysierung seiner Politik durch Verweigerung der Mitarbeit, bewußtes Entgegenarbeiten, Untergraben seiner Autorität durch öffentliche Interviews, Stimmungsmache gegen ihn in der Öffentlichkeit und bewußtes Krisengerede.[2)]
In den Augen des Bürgers mußte Bonn tatsächlich als unre-

---

1) vgl. Stackelberg, K-G. v. a.a.O. S. 173 f.
2) vgl. ebd. S. 15 f, 182 f. und Knorr, H. a.a.O. S. 55

gierbar erscheinen, und die"Regierenden" gingen ein hohes Legitimitätsrisiko ein.
Wie im Abschnitt 3.3 ausgeführt, war dieser Eindruck von Unregierbarkeit bereits vorprogrammiert: die Kanzlerdemokratie Adenauers hatte eine Leere an verantwortungsbewußtem, kooperationsfähigem und selbständigem Personal hinterlassen. Zu sehr hatte die starke Hand Adenauers den politischen Stil geprägt. So war u.E. das Bonner Führungspersonal für einen mehr demokratischen Führungsstil nicht reif. Erhard setzte sich mit einem kollegialen Stil bewußt von autoritären Methoden ab, keinesfalls war er zum "Dompteur der politischen Arena" geschaffen.[1] So entglitt ihm zusehends die Führung seiner einen kollegialen Führungsstil ungewohnten Umgebung. Schließlich war die Gefahr der Unregierbarkeit noch auf andere Weise vorbestimmt: Durch die übergroße Gestalt des Vorgängers und die eigene Rolle als Wahllokomotive war Erhard mit Erwartungen belastet, die er kaum erfüllen konnte. Er mußte u.E. bei einer eintretenden Krise zwangsläufig zum Sündenbock werden.

Schließlich soll noch als Symptom von Unregierbarkeit erwähnt werden:
In der zweiten Hälfte des Jahres 1966 haben die politischen Führungsgruppen der durch die Massenmedien hergestellten Öffentlichkeit und der erfragten Wählermeinung eine derartige Bedeutung und einen derartigen politischen Einfluß zukommen lassen, daß der Regierung die Kontrolle der politischen Entwicklung entgleiten mußte. Dies äußerte sich einmal darin, daß die CDU alles auf den von der Popularität getragenen Kanzler setzte und darüber versäumte, ihre Stellung durch Programme abzustützen. Damit brachte man den Kanzler in eine Abhängigkeit von der Wählergunst und ließ ihn folgerichtig fallen, als er die Rolle der Wahllokomotive anscheinend verloren hatte.[2]

---

1) vgl. Stackelberg, K.-G. v. a.a.O. S. 12
2) vgl. ebd. S. 144 f

Zum zweiten sah man im Ausgang der Landtagswahl von Nordrhein-Westfalen ein derart schwerwiegendes Indiz tür die gesunkene Wählergunst, daß man sich veranlaßt sah, sich Erhard zu entledigen.
Das hieß aber, daß man der mutmaßlichen Wählermeinung einen hohen Einfluß auf das Regierungshandeln einräumte; dies bezieht sich insbesondere auf die von EMNID erfragte Wählermeinung.[1] Der von den Medien hergestellten Öffentlichkeit wurde insofern eine hohe Bedeutung eingeräumt, als die parteilichen Streitigkeiten bewußt vor ihrem Forum ausgetragen wurden. Die Auseinandersetzung in den Massenmedien verunsicherte zunehmends die Bevölkerung und übte rückwirkend einen Druck auf Regierung und Fraktionen aus. Wohl am eindringlichsten wird dieses Phänomen bei der Vereitelung des Kompromisses deutlich, den die FDP-Minister noch kurz vor ihrem Rücktritt mit den CDU-Ministern geschlossen hatten. Offensichtlich unter dem Druck der Presse, die unter dem Motto "die FDP kippt wieder um" polemisch reagiert hatte, erzwangen die Fraktionsspitzen der FDP, daß ihre Minister den Kompromiß rückgängig machten und damit den Sturz Erhards besiegelten.

3.5. Die umstrittene Lösung der Krise: die Große Koalition

Die Große Koalition ist nicht zuletzt deswegen gebildet worden, um aus der Regierungs- und Wirtschaftskrise herauszukommen. Die beiden größten demokratischen Parteien sollten zusammenstehen, um durch eine starke Mehrheit gemeinsam die Lage zu meistern und um große Reformwerke durchzubringen. Gemäß unserer Begriffsbestimmung hätte man auch sagen können: Unter Aufbietung möglichst vieler demokratischer Kräfte sollten die Symptome von Unregierbarkeit beseitigt werden. Kruzfristig sollte die Große Koalition zunächst einmal die

---

1) vgl. Stackelberg, K.-G. insbes. Kap. IV "Macht u. Ohnmacht der öffentlichen Meinung"

Regierungs- und Wirtschaftskrise lösen. Langfristig wollte die Große Koalition aber auch Reformen in Angriff nehmen.[1] Dieses langfristige Ziel fand seinen deutlichen Niederschlag in Kurt Georg Kiesingers Regierungserklärung vom 13.12.1966. Es handelte sich vor allem um Reformen im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik und im Bereich des Wahlrechts.

Auf den ersten Blick scheint die Große Koalition in ihrem Bemühen erfolgreich gewesen zu sein, die Symptome von Unregierbarkeit zu beseitigen. Es gelang ihr, u.a. folgende Kriterien unseres Regierbarkeitsbegriffs sicherzustellen:
- die Gewährleistung, daß die politischen Amtsträger bestellt werden können,
- die Entscheidungs-, Zielsetzungs- und Konsensbildungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems,
- die Gewährleistung, daß die Ziele und Entscheidungen des Regierungssystems durchgeführt werden können, insbesondere im wirtschaftspolitischen Sektor.

In einem anderen Licht erscheint der Erfolg der Großen Koalition, wenn wir Zielsetzung und -erreichung nicht nur auf Funktion und Zusammenspiel von Regierung, Parlament und Verwaltung beziehen, sondern auf die "Oberziele" des Grundgesetzes (Vgl. 5. Kapitel). Wenn diese übergeordneten Ziele des Grundgesetzes durch eine große Koalition nicht erreichbar sind, dann müßte man ungeachtet der anderen Erfolge, doch von Symptomen der Unregierbarkeit sprechen. Konkret muß für die Zeit der Großen Koalition gefragt werden: Werden die Prinzipien der Gewaltenteilung, der "check and balances", insbesondere das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle verletzt? Prinzipien also, die zu den Essentialen des Grundgesetzes und allgemein der Theorie der Demokratie westlichen Musters gehören? Diese Problematik, zugespitzt auf die Frage der Kontrolle, soll nun kurz untersucht werden.

---

1) vgl. Zundel, Rolf: Die Große Koalition - eine demokratische Totsünde? in: Rummel, Alois(Redaktion), Eurobuch-Verlag August Lutzeyer (Hrsg.): Die Große Koalition 1966-1969, Freudenstadt 1969, S. 31

Nach Rolf Zundel hat sich die FDP in ihrer Oppositionsrolle große Mühe gegeben und von allen Parteien die vielleicht größte Leistung vollbracht.[1] Sie war zwar wegen ihrer numerischen Schwäche überfordert, eine wirksame Kontrolle auszuüben und personelle und sachliche Alternativen im Sinne einer wirklich wirksamen Opposition zu präsentieren, aber sie nahm ihre Kritikfunktion, vor allem in Verbindung mit der Öffentlichkeit, in beachtenswerter Weise wahr. So übte sie z.B. eine mittelbare Kontrolle dadurch aus, daß sie politische Probleme zum Thema der öffentlichen Debatte machte. Sie brachte diese Themen in Plenardebatte und Presse zur Sprache und zwang dadurch die Regierung, ihre Politik vor den Wählern zu verteidigen.[2] Im Bundestag waren für sie wesentliche Instrumente das Interpellationsrecht und die Aktuelle Stunde, wenn auch die meisten Großen Anfragen von der Koalition gestellt wurden, um deren Politik günstig zu präsentieren.[3]

Gegen Ende der Großen Koalition wurde die Effektivität der FDP noch größer, da sie sich an ihre Rolle gewöhnt hatte und wegen des näherrückenden Wahltermins auch als potentieller Koalitionspartner wieder interessant wurde. Günstig wirkte sich aus, daß sie ihre Richtungskämpfe bereinigen konnte und auf dem Freiburger Parteitag ein überzeugendes Programm vorlegen konnte.[4] Gute Möglichkeiten hatte die FDP insbesondere, wenn sie, wie beispielsweise bei den Notstandsgesetzen, Differenzen innerhalb der Koalition ausnutzen konnte und sich mit einem ihren Interessen nahestehenden Flügel verbünden konnte.[5]

Die FDP gab sich große Mühe, konnte aber ihre geringe zahlenmäßige Stärke im Bundestag natürlich nicht ausgleichen. Sie verfügte zudem über keinen straffen Parteiapparat, keinen leistungsfähigen wissenschaftlichen Hilfsdienst; auch war ihr Handlungsspielraum durch die Quoren beengt. Ihre frühere Initiative zur Parlamentsreform, die eine Herabsetzung dieser Quoren vorsah, scheiterte am Widerstand der großen

---

1) vgl. Zundel, Rolf: Die große Koalition - eine demokratische Todsünde? a.a.O. S. 41
2) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 247
3) vgl. ebd. S. 251 f
4) vgl. ebd. S. 246
5) vgl. Zundel, Rolf a.a.O. S. 42

Parteien.[1]
Wegen ihrer geringen Abgeordnetenzahl konnte sie keine echte personelle Alternative präsentieren. Nie drohte durch sie ein Regierungswechsel, da sie keine Chance hatte, zur Mehrheitspartei zu werden.[2] Eine solche Potentialität ist aber das wesentliche Kennzeichen einer wirkungsvollen Opposition. Gleichfalls war es der FDP-Fraktion aus Arbeitsüberlastung wegen den in dieser Zeit äußerst komplizierten Gesetzesmaterien nicht möglich, ein sachliches Alternativprogramm zur Regierungspolitik zu präsentieren.[3]
Wegen ihrer geringen Zahl war es ihr nicht möglich, in den Ausschüssen so intensiv mitzuarbeiten, wie es für eine wirksame Opposition unerläßlich ist. Dazu kommt, daß in der Plenardebatte die Reihenfolge der Redner nach den Fraktionsstärken bestimmt wurde.[4]
Schließlich unterlag die FDP-Fraktion auch dem psychologischen Druck, dem eine Minderheit stets ausgesetzt ist. Es war dies der Makel des uneinsichtigen "Abweichlers", und die Koalitionsparteien versäumten auch nicht, die FDP immer wieder in die Rolle des Störenfriedes zu drängen.[5]

Es muß also festgehalten werden: Zur Zeit der Großen Koalition konnte die Oppositionspartei die Funktion der Kontrolle im Sinne der demokratischen Prinzipien nicht wahrnehmen. Nun stellt sich aber die viel diskutierte Frage: Kann während einer großen Koalition das Gesamtparlament die Kontrolle der Regierung übernehme, nachdem der in einer parlamentarischen Demokratie sonst übliche Gegensatz Regierung plus Regierungsfraktion versus Opposition faktisch wirkungslos geworden ist?

---

1) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 243
2) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 244
3) vgl. ebd. S. 244
4) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 243 (mit Ausnahme der Debatte nach Regierungserklärungen)
5) vgl. ebd. S. 243 u. 247

Nach Zundel und Knorr war das deutsche Parlament so mächtig wie nie zuvor. Der Bundestag kann eine eindrucksvolle Leistungsbilanz aufweisen während dieser Zeit: Ein neues Instrumentarium moderner Haushalts- und Finanzwirtschaft, vor allem das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz mit seinen Planungsinstrumentarien;[1] eine Strafrechtsreform mit der Liberalisierung des Strafrechts; weiterer Ausbau des Sozialstaates durch die bruttolohnbezogene dynamische Rente, die Lohnfortzahlung für Arbeitnehmer, das Ausbildungsförderungsgesetz, das Berufsbildungsgesetz, das Arbeitsförderungsgesetz, Ausbau des Verbraucherschutzes u.a..[2]

Aus der Mitte des Bundestages wurden viele Gesetze eingebracht. Viele Änderungen von Regierungsvorlagen wurden durch das Parlament bewirkt. Der Bundestag hat eine führende Rolle bei der politischen Willensbildung und selbst Regierungsfunktion übernommen. Beispiele dafür sind die Notstandsgesetze. Er hat seine Macht gegenüber der Regierung erweitert, erstritt sich die Kontrolle des Haushaltes des Bundeskanzleramtes und nahm die Regierung unter eine peinliche Informationspflicht, indem er laufend Berichte forderte wie Jahreswirtschaftsberichte, die Lage der Nation, Subventionsberichte, Weißbücher, und indem er eine große Anzahl von Anfragen einbrachte.[3]
Helmut Schmidt als selbstbewußter Fraktionsführer der SPD prägte als Ausdruck der neuen Macht des Parlaments die Formel: Das Parlament ist der Arbeitgeber der Regierung. Er sagte: "Insgesamt kommen wir dem Grundgedanken von Montesquieu wieder ein bißchen näher, nach dem das Parlament als Ganzes der Regierung gegenüber steht."[4]

Ist dieses mächtige Parlament aber wirklich eine vollwertige Kontrolle der Regierung?

Gewiß könnte die stärkere Stellung des Bundestages auch als bessere Kontrolle interpretiert werden, insbesondere wenn man die sog. "Bereichskontrolle" betrachtet, d.h. das öffentliche Austragen von Konflikten innerhalb der Koalition mit dem Ziel, den Partner an die Koalitionsabsprachen zu mahnen oder sich angesichts des nahen Wahltermins zu profilieren.[5]

---

1) vgl. Zundel, Rolf a.a.O. S. 32
2) vgl. Zundel, Rolf a.a.O. S. 34 f.
3) vgl. ebd. S. 38
4) ebd. S. 39
5) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 252

Aber alles dies kann doch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die wesentlichen Elemente einer echten Kontrolle und echten Opposition fehlen: Die personelle und sachliche Alternative zum Regierungsprogramm und die Transparenz und Öffentlichkeit des politischen Entscheidungsprozesses.[1] Zundel schreibt mit Recht, es sehe nur aus wie Kontrolle, es handle sich vielmehr um den Versuch der Fraktionsvorsitzenden, mitregieren zu wollen.[2]

Besonders die Transparenz und damit die Nachprüfbarkeit des Regierungshandelns ist durch eine große Koalition gefährdet. Mag das Parlament noch so viele Berichte und öffentliche Erläuterungen von der Regierung fordern: Wenn eine solche Preisgabe von Informationen den Koalitionsfrieden gefährdet, dann hat sie ihre Grenzen. Oder: Es unterliegt der Willkür von Regierung und Koalition, welche Informationen öffentlich werden. Durch eine große Koalition wird einer "Politik hinter verschlossenen Türen" Vorschub geleistet. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Bedenklichkeit von Koalitionsausschüssen wie dem Kreßbronner Kreis, die durch Vorentscheidungen und Vereinbarungen verfassungsmäßige Organe zu Akklamationsorganen erniedrigen,[3] schließen solche durch Koalitionsverträge eingerichteten Gremien eine parlamentarische und öffentliche Kontrolle weitgehend aus. Wir übersehen indessen nicht, und hier zeigt sich die ganze Vielschichtigkeit der Regierbarkeits-Problematik, daß hin und wieder eine solche "Camarilla-Politik" die Effizienz des Regierungshandelns steigern kann, aber eben auf Kosten demokratischer "Oberziele": Der Koalitionsvertrag wird zur Quasiverfassung und das Parlament entmachtet(vgl. Knorr S. 22 f).

---

1) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 256
2) vgl. ebd. S. 39
3) Wir können uns nicht der Meinung einiger Autoren anschließen, die Koalitionsausschüsse für verfassungsrechtlich unbedenklich halten, z.B. Benda, Ernst: Verfassungsprobleme der Großen Koalition, in Rummel,Alois a.a.O. S. 163 ff

Demgegenüber vertritt Knorr die Meinung, die These der ungenügenden Kontrolle während der Großen Koalition halte einer eingehenden Überprüfung nicht stand, da sie von einem zu engen Kontrollbegriff ausgehe. Er glaubt durch ein beständiges Mitwirken der Koalitonsfraktionen am Regierungs- und Gesetzgebungsprozeß gäbe es eine "vorgängige präventive Einwirkung" und eine "begleitende Überwachung". In den Ausschüssen finde eine "kooperative Kontrolle" statt. Die "intensive Wahrnehmung seiner Legislativfunktion" sei die entscheidende Kontrollmöglichkeit des 5. Bundestages gewesen. Schon vor ihren Entscheidungen müsse die Regierung die Forderungen der Koalitionsfraktionen berücksichtigen und deren Experten in den Entscheidungsprozeß einbeziehen. Dabei werde auch das steigende Übergewicht der REgierung relativiert.[1)]

Dieser Einwand ist u.E. nicht stichhaltig, da zu den von uns aufgezählten Argumenten "fehlende Alternative", "mangelnde Öffentlichkeit" sogar noch die Auflösung der Gewaltenteilung und die Verwischung von Verantwortlichkeiten hinzukommt bei dieser "vorgängigen Kontrolle durch Mitwirkung am Regierungshandeln". Und je mehr die Koalition mitregiert, desto mehr muß man die Frage stellen: Wer kontrolliert die Koalition? Und dafür bleibt wieder nur die FDP als zu schwache Opposition.

Als Fazit bleibt also festzuhalten,daß auch das Parlament als Ganzes zur Zeit der großen Koalition ein unzureichendes Organ war, die Regierung zu kontrollieren. Ein besonderer Ausdruck dieses Sachverhaltes war auch, daß während der Großen Koalition Untersuchungsausschüsse ein besonders stumpfes Instrument der Kontrolle waren.[2)]

Die Antwort auf die Frage nach der Kontrollfunktion während der Großen Koalition muß deshalb lauten: Es ist zweifelhaft, ob im 5. deutschen Bundestag weniger kontrolliert wurde als in anderen Wahlperioden.[3)] Die FDP hat ihr möglichstes getan. Durch das gestiegene Selbstvertrauen des Parlaments ist die Regierung gewiß gezwungen worden, ihre Politik wieder

---

1) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 253 f.
2) vgl. ebd. S. 252
3) vgl. Knorr a.a.O. S. 256

und wieder öffentlich zu begründen, und gewiß unterlag die Regierung einer sehr harten Kontrolle durch die Fraktionsvorstände der Koalition.[1] Dennoch war die Kontrolle im Sinne des Grundgesetzes und der ihm zugrundeliegenden Demokratietheorie unvollkommen, da keine starke parlamentarische Opposition bedeutende persönliche und sachliche Alternativen leisten konnte, eine Gefahr der Machtablösung also nicht bestanden hat. Da zweitens eine Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse und deshalb eine kritische Öffentlichkeit nicht möglich war. Dies beruhte vor allem darauf, daß wesentliche Entscheidungen hinter geschlossenen Türen abseits der verfassungsmäßigen Organe getroffen wurden und das Ausmaß der Informationsweitergabe ganz von der Willkür der Koalitionsfraktionen abhing.
Da wir zum Begriff der Regierbarkeit auch die Durchsetzbarkeit von verfassungsmäßigen Oberzielen rechnen, muß wegen des Befundes der unzureichenden Kontrolle während der Großen Koalition festgestellt werden: Obwohl die Große Koalition die aktuelle Krise erfolgreich gemeistert hat, ist das zu unserem Regierbarkeitsbegriff gehörende Kriterium der "Durchsetzbarkeit höherer Verfassungsziele" nur unvollkommen erfüllt worden.

Zum Schluß dieses Abschnitts soll noch auf zwei weitere Punkte verwiesen werden, die die Regierbarkeits-Problematik betreffen: In einer großen Koalition mit zwei ungefähr gleich starken Partnern herrscht stets ein labiles Gleichgewicht der potentiellen Entscheidungsunfähigkeit. Die gemeinsame Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit hängt nämlich von der Kompromißbereitschaft und Kompromißfähigkeit der Koalitionspartner ab. Jeder einzelne Partner wäre für sich eine Minderheitsregierung.

---

1) vgl. Knorr, Heribert S. 255

Diese existenznotwendige Kompromißfähigkeit ist in einer Krise durch den äußeren Druck am größten, weil nämlich dann die Parteiengegensätze zurückgestellt werden müssen. Hat aber, wie in der Bundesrepublik, nach einiger Zeit der äußere Druck nachgelassen und sind die gemeinsamen Arbeitsmaterien durchgeführt, dann treten Gegensätze wieder hervor. Und vor allem vor der nächsten Wahl möchten sich die Parteien wieder voneinander abgrenzen. Dies kann bis zur Handlungsunfähigkeit führen.[1] Gegen Ende der 5. Legislaturperiode wurde es in der Tat immer schwieriger, die Partner zu einem gemeinsamen Handeln zu bewegen.[2] Aber auch schon vor dem Wahlkampf kann sich dieses labile Gleichgewicht störend auswirken: Durch den ständigen Kompromißzwang ist die Regierung in ihrem Handlungsspielraum eingeengt. Dies kann zu "Kuhhandel" und Proporzdenken, zum Ausklammern von Problemen und zu beständig schwelenden Konflikten führen.[3] Auch dies bedeutet u.E. eine stets potentielle Unregierbarkeit.

Zweitens wollen wir noch kurz auf die Wahlrechtsreform verweisen, die zu den Zielen der Großen Koalition gehört hat und u.E. auch die Regierbarkeits-Problematik betrifft.[4] Durch die Einführung eines Mehrheitswahlrechtes sollten gleichzeitig eine Reihe von Zielen angestrebt werden: Klare Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, eine stets funktionsfähige Opposition, Ausschaltung von Splitterparteien, insbesondere radikaler Herkunft. Dies hätte zu einem Zweiparteiensystem geführt, allerdings auch mit der Konsequenz, daß die FDP ausgeschaltet worden wäre. Und: Eine Große Koalition wäre in Zukunft unmöglich gewesen. Kurz: Eine Wahlrechtsreform hätte nach Meinung vieler eine Sicherung der Regierbarkeit versprochen.

---

1) vgl. Knorr, Heribert a.a.O. S. 23 f
2) vgl. Zundel, Rolf a.a.O. S. 37
3) vgl. Knorr a.a.O. S. 23
4) vgl. Zundel, Rolf a.a.O. S. 35 f

Das Schicksal der Wahlrechtsreform sei hier nur kurz angedeutet: die Koalitionsparteien haben aus taktischen Gründen das Interesse an ihr verloren, die FDP mußte sie aus Existenzgründen bekämpfen. Die Große Koalition war aus der Wirtschafts- und Regierungskrise von 1966/67 hervorgegangen und hat die Bundesrepublik aus dieser unmittelbaren Krise herausgeführt. Die konjunkturelle Entwicklung ging wieder nach oben, Symptome der Unregierbarkeit wurden beseitigt.

Sie hat erfolgreich reformerische Wege beschritten, wir haben diese Leistungen oben näher ausgeführt. Wenn die Reformen nicht alle durchgeführt werden konnten, so lag dies gewiß an der Schwierigkeit, in schwierigen Materien befriedigende Kompromisse zu finden; jedenfalls hat die Große Koalition auch bezüglich dieses langfristigen Aspektes der Regierbarkeit Fortschritte erzielt.

Aber es gab Symptome von Unregierbarkeit. Insbesondere wurde ein wesentliches übergeordnetes Ziel der Verfassung, das Prinzip der Kontrolle, der Gewaltenteilung, des Machtausgleichs, aber auch das Prinzip der Öffentlichkeit verletzt. Ein anderer Aspekt war die potentielle Unregierbarkeit durch ständigen Kompromißzwang.

Daß die reformerischen Bestrebungen der Großen Koalition doch nicht den Anforderungen der Zeit gerecht wurden, zeigt der Beginn der Protestbewegung gegen Ende der 5. Legislaturperiode. Aber die Protestbewegung läßt sich noch auf andere Weise auf die Große Koalition zurückführen:
Wenn im Parlament eine funktionsfähige Opposition nicht existiert, dann sucht sich die Unzufriedenheit andere Kanäle. Es kann dann eine außerparlamentarische, radikale und systemfeindliche Opposition entstehen. In der Bundesrepublik war dies die NPD und die Neue Linke.[1] Die Protestbewegung ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

---

1) vgl. Zundel a.a.O. S. 42 - 44

3.6. Die Protestbewegung

Die Protestbewegung der zweiten Hälfte der 60-er Jahre überraschte Staat und Öffentlichkeit derart, daß viele Organe darauf hilflos reagierten. Bezeichnend dafür ist, daß noch kurz zuvor einige Sozialwissenschaftler glaubten, die Jugend der Bundesrepublik sei immun gegen Ideologien. So schrieb Helmut Schelsky 1963 ein vielbeachtetes Buch mit dem Titel: "Die skeptische Generation". Vielerorts wurde diese Jugend ohne politisches Engangement als Nachteil für die junge Demokratie empfunden.[1)]

Golo Mann führte 1970 in einem Vortrag aus: "Die Neue Linke ist interessant. Sie fordert heraus, nicht zu polizeilicher Unterdrückung, aber zu Gegenanstrengungen des Geistes und Willens. Und nicht ihren Radikalismus mache ich ihr zum Vorwurf. Radikalismus ist das Vorrecht der Jugend, eine alte Großvaterweisheit; Radikalismus der Jugend kann sehr wohl nützlich sein, er kann in Bewegung bringen, wo vorher Stagnation war."[2)]

Die Protestbewegung schickte sich an, das politische System der Bundesrepublik grundsätzlich in Frage zu stellen. Die Legitimität der Regierenden wurde in Zweifel gezogen. Nach unserem Begriff von Regierbarkeit wurde deshalb zur Zeit der Protestbewegung das Problem der Regierbarkeit eindringlich gestellt. Das Urteil muß zwiespältig sein. Einerseits sorgte die Protestbewegung für chaotische Zustände: Militante Demonstrationen machten die Staatsgewalt unwirksam, die Hochschulen und teilweise auch die Schulen wurden lahmgelegt, Gewalt gegen Sachen und Personen ließen den Bürger an der Sicherheit des Staates zweifeln. Der Staat war zeitweilig nicht mehr in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen.

---

1) Vgl.: Langguth, G.: Die Protestbewegung in der Bundesrepublik Deutschland 1968 - 1976, Köln 1976, S. 29 f.
2) Golo Mann: Radikalisierung und Mitte; Zwei Vorträge, Stuttgart 1971, S. 22 f.

Andrerseits brachte die Protestbewegung, wie Golo Mann andeutet,Dinge in Bewegung, die sonst in Erstarrung verharrt wären: im Hochschulbereich, im Bildungswesen, im Umweltschutz. Nachdem vielen die Situation während der 60-er Jahre als verkrustet erschien, die Große Koalition die als notwendig erachteten Reformen nicht zum entscheidenden Durchbruch verhelfen konnte, schien nun die Protestbewegung die Reformierbarkeit des politischen Systems wiederhergestellt zu haben. Förmlich unter dem Druck der Strasse entstand auf vielen Gebieten eine neue Dynamik. Es könnte also gefolgert werden, daß mit dieser erzwungenen Reformbereitschaft ein Beitrag zur besseren Regierbarkeit geleistet worden sei. Denn zu unserem Regierbarkeitsbegriff zählt die Fähigkeit zu notwendigen Reformen.

Bei einem solchen Schluß muß aber berücksichtigt werden, daß es den Vertretern der Protestbewegung nicht um die Reformierbarkeit des politischen Systems der Bundesrepublik ging, sondern um eine Veränderung des Systems. Zweitens ist diese Reformbereitschaft der staatlichen Institutionen nicht durch die Mechanismen des demokratischen Systems der Bundesrepublik entstanden, sondern unter einem fast revolutionären Druck.

Die Protestbewegung in der Bundesrepublik lief unter mehreren Bezeichnungen: Neue Linke, Außerparlamentarische Opposition, Antiautoritäre Linke, Radikale Linke, Linke Linke u.a. Gerd Langguth definiert: "Bei 'Protestbewegung' handelt es sich .. um eine ...moralische Entrüstung und Empörung einer relevanten Bevölkerungsgruppe zumeist jugendlichen Alters und häufig intellektuellen Zuschnitts, die sich - getragen von einem Gefühl gemeinsamer Ablehnung gegen als negativ empfundene Verhältnisse - durch eine ausgeprägte Organisationsfeindlichkeit und eine Ablehnung jedweder Konvention ausweisen sowie durch ein radikales Infragestellen alles Bestehenden ..."[1)]

---

1) Langguth, Gerd a.a.O. S. 24

Ablehnung des Bestehenden war also das wesentliche Merkmal der Protestbewegung. Und es muß u.E. nicht weiter nachgewiesen werden, daß eine steigende Ablehnung tendenziell eine steigende Unregierbarkeit des bestehenden politischen Systems bedeuten muß. Die Ursachen, die Entwicklung und die Ideologie der Protestbewegung kann hier nur kurz angedeutet werden. Es gibt hierzu eine breite Literatur.[1)]

Antikapitalistische Emotionen im Gefolge der Wirtschaftskrise von 1966/67; Parteienüberdruß; wachsende Distanzierung zum gesellschaftlichen System der Bundesrepublik Deutschland; Ablehnung der materialistischen Wertvorstellungen im Gefolge des Wiederaufbaus; mangelhafte Verankerung der demokratischen Grundwerte; die unzureichende parlamentarische Kontrolle während der Großen Koalition und die dadurch bedingte Entstehung einer außerparlamentarischen Opposition; die Überzeugung zahlreicher linksorientierter Studenten, daß angesichts der Großen Koalition auch die SPD keine Alternative mehr biete; mangelnde Fähigkeit der westlichen Demokratien, Wertorientierungen zu vermitteln; globaler und säkularer "Umbruch aller tradierten Wertvorstellungen"(Langguth, S. 33); geschwächte Autoritäten; die Überforderung der alten Universitäten; Krise der Überflußgesellschaft; mangelnde Mitbestimmung; Vietnamkrieg und Antiamerikanismus; Ablehnung der modernen Leistungs- und Massengesellschaft; Schahbesuch in Berlin; Kulturpessimismus; Flucht aus der Vereinzelung in die Geborgenheit des Kollektivs und andere psychologische und sozialpsychologische Gründe; Ablehnung des als autoritär aufgefaßten Staates: All diese Faktoren und Erscheinungen werden als Begründungen für den Ausbruch der Protestbewegung verantwortlich gemacht. Wegen der zeitlichen Nähe kann aber, wie Langguth betont, noch keine abschließende Beurteilung dieser Begründungen gewagt werden.[2)]

Langguth teilt die Protestbewegung in fünf Phasen.[3)] Eine Schlüsselrolle spielt der Sozialistische Deutsche Studentenbund (SDS), dessen Trennung von der SPD 1961 nach langen Auseinandersetzungen vollzogen wurde. Grund für diese Distanzierung waren die kommunistischen Tendenzen im SDS, während die SPD seit Godesberg mehr zur

---

1) z.B. Allerbeck, Klaus R; Rosenmayr, Leopold(hrsg.): Aufstand der Jugend, München 1971 und Ahlberg, René: Ursachen der Revolte, Stuttgart usw. 1972

2) vgl. Langguth, Gerd a.a.O. S. 26. Zu unserer Aufzählung der Protestursachen vgl. ebd. S. 25-38

3) ebd. S. 39 - 52 für unsere Ausführungen einschließlich

der nächsten Seite

Regierungsmitverantwortung drängte. Große Wirkung hatte die 1961 erschienene "Hochschuldenkschrift" des SDS.

Gemäß diesem Phasenmodell begann nach der "Vorphase" (1960-65) im Mai 1965 die erste Phase der "antiautoritären Revolte" mit dem Zentrum Berlin. Sie spielte sich vor allem innerhalb der Freien Universität Berlin ab und brachte die Techniken der "begrenzten Regelverletzungen", des Sit-ins und Go-ins. Ein weiterer Höhepunkt war die Vietnam-Demonstration von 1966. In der zweiten Phase spitzte sich die Situation mit dem Tod Benno Ohnesorgs (2. Juni 1967) und während der Demonstration gegen den Schahbesuch zu. In dieser Phase weitete sich die Protestwelle auf das ganze Bundesgebiet aus, ihr Höhepunkt und Abschluß waren die bundesweiten Demonstrationen gegen die Notstandsgesetze (Frühjahr 1968). Im Februar hatte eine Vietnam-Demonstration mit 10 000 Teilnehmern stattgefunden. Weitere Angriffsziele waren der Springer-Konzern und die Große Koalition. Diese Phase war insbesondere durch die Eskalation von Gewalt gekennzeichnet, es kam zu Straßenschlachten mit der Polizei.

Die dritte Phase ab Herbst 1968 überschreibt Langguth mit "Resignation". Nach der Verabschiedung der Notstandsgesetze zerfiel die Einheit der Linken. Diese Phase brachte eine "Rückbesinnung auf die Hochschule als Agitationsfeld" (Langguth). Die Aktionen der außerparlamentarischen Opposition verliefen für sie mehr und mehr enttäuschend und büßten auch an Resonanz in der Bevölkerung ein bzw. stießen auf Unverständnis und Ablehnung. Der SDS verlor seine Führungsrolle. Ab Sommer 1969 zeigte die studentische Linke ein Bild der Zerrissenheit, der SDS zerfiel und löste sich am 21. März 1970 auf. Damit war die vorwiegend von Studenten getragene Revolte praktisch zu Ende.

Die Ideologie der Protestbewegung soll hier nicht im Einzelnen beschrieben werden. Sie richtete sich gegen den in ihren Augen autoritären Staat und gipfelte in der Forderung nach Zerstörung und Umwandlung des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik. Die Protestbewegung berief sich neben dem Marxismus-Leninismus auf das Gedankengut der "Frankfurter Schule", deren Vertreter sich aber im Verlaufe des Geschehens, als es zur Eskalation der Gewalt kam, distanzierten. Max Horkheimer beschrieb die

Theorie des autoritären Staates[1], Herbert Marcuse deutete die moderne Industriegesellschaft als "repressiv".[2] Weitere Vertreter dieser "Kritischen Theorie" waren Theodor W. Adorno und Jürgen Habermas.[4] Aus diesem Gedankengut stammt die Idee der "Großen Verweigerung" gegenüber der "Manipulation", der "Repression" und dem "Konsumterror" der modernen Industriegesellschaft.[3]

Bedeutenden geistigen Einfluß hatte auch der Politologe Wolgang Abendroth. Er vertrat die Ansicht, die Macht der Intellektuellen reiche nicht aus, um den revolutionären Kampf zu führen. Es gäbe die gemeinsamen Interessen der Arbeiter und Studenten. Es komme darauf an, "die objektiven ökonomischen und politischen Interessen der arbeitenden Bevölkerung zu revolutionärem Klassenbewußtsein zu vermitteln".[5] Es gelte, die Arbeitnehmer zu bewegen, obwohl deren Bewußtsein "wegen der Verfügungsgewalt der herrschenden Klassen über die Massenkommunikationsmittel und den Bildungsapparat der Gesellschaft durch die Ideologien der herrschenden Klassen überformt" sei.[5]

Die Protestbewegung war in ihrer Zielartikulation meist unklar und in sich zerstritten. Immerhin treten als Ziele immer wieder auf: "Einschränkung der Verfügungsgewalt des Großkapitals"; Mitbestimmung; ein "demokratisches Bildungswesen"; gegen die "Monopolisierung der Massenmedien"; "Demokratisierung aller Lebensbereiche"; gegen eine "Erziehungsdiktatur"; Aufdeckung des "diktatorischen Charakters des Regimes der BRD". So z.B. bei Ernst Fischer.[6] An dieser beispielhaften Aufzählung von Zielen ist abzulesen, wie sehr sich die Protestbewegung von hochschulpolitschen auf gesellschaftliche und politische Probleme ausgedehnt hat.

Es galt die Überzeugung,daß das politische System der Bundesrepublik nicht mehr zu Reformen fähig sei, insbesondere die Große Koalition.

---

1) Vgl.Langguth a.a.O. S. 58 u. Horkheimer, Max: Autoritärer Staat, in: Kritische Theorie der Gesellschaft III Hrsg. Marxismuskollektiv, Frf. 1968, S. 47
2) Vgl. Oelinger, Josef: Die neue Linke und der SDS, Köln 1969, S. 26 ff
und: Marcuse, Herb.:Der eindimensionale Mensch, Neuwied und Berlin 1967
3) Vgl. Langguth, Gerd a.a.O. S. 58; vgl. hierzu auch: M. Horkheimer: Verwaltete Welt,Frankfurt 197o
4) siehe auch: Habermas, Jürgen: Protestbewegung und Hochschulreform, Frankf. 69
5) Abendroth Wolfgang: Klassenauseinandersetzungen in der spätkapitalistischen Gesellschaft - die Rolle der Intelligenz, in: Dollinger, Hans (Hrsg.):Revolution gegen den Staat? München 1968, S. 20
6) vgl. Fischer, Ernst: Revolutionierung des Bewußtseins,

Das "Establishment" könne sich nur durch "autoritäre Vorsorgeakte" am Leben erhalten. Es sei ohne "Zukunftsperspektive", habe die Devise "nach uns die Sintflut" und eine "Mentalität der Stagnation". Das kritische Bewußtsein sei aus dem Parlament verdrängt worden mit der Folge einer außerparlamentarischen Protestbewegung.[1)]

Radikale Führer der Protestbewegung drängten ungeduldig auf Aktion, sahen aber ein, daß alles darauf ankomme, eine "revolutionäre Situation" herzustellen.[2)]

Mehr als die anderen betrachteten Situationen weist u.E. die Zeit der Protestbewegung eine Regierbarkeits-Problematik auf, denn hier wurde das politische System der Bundesrepublik grundsätzlich in Frage gestellt. Auf die Frage der Existenzerhaltung eines Systems werden wir bei späteren systemtheoretischen Überlegungen noch zurückkommen müssen. Wie groß die Gefahr einer Revolution angesichts des modernen Staatsapparats und der außenpolitischen Verpflechtung der Bundesrepublik tatsächlich war, kann wohl kaum erschöpfend beantwortet werden. Doch weist die Zeit der Protestbewegung auf ihrem Höhepunkt deutliche Symptome von Unregierbarkeit auf: staatliche Organe waren unvorbereitet und überfordert, in angemessener Weise zu reagieren. Ihr Selbstvertrauen war erschüttert und ihre Autorität ins Wanken geraten. Die ordnungserhaltende Staatsgewalt wurde von einer nicht kleinen

---

1) Vgl. Riemeck, Renate: Außerparlamentarische Opposition heute, in: Dollinger a.a.O. S. 73

2) Vgl. Ulrike Marie Meinhof: Revolutionsgerede, in: Dollinger a.a.O. S. 208 f: "Nur nützt das Revolutionsgerede der Intellektuellen nichts, wenn es nicht Massen ergreift, und erst wenn einige Massen von Menschen begriffen haben werden, daß ihre Lage unerträglich, aber nicht unabänderlich ist, ... dann ... werden sie auch Lust kriegen, die Initiative zu ergreifen..." Und sie schreibt weiter: "Die Zukunft der deutschen Linken wird davon abhängen, ob sie diesen notwendigen und denkbaren Bewußtwerdungsprozeß in Gang setzen kann oder nicht." Sie und andere gehen dabei von einer geistigen Unmündigkeit der Arbeiterklasse aus: Durch Manipulation und Konsumübersättigung sei diese unfähig, ihre wahren Interessen zu erkennen und das richtige Klassenbewußtsein zu entwickeln, sehe von sich aus den Sinn einer Revolution auch nicht ein.

Zahl von Menschen nicht mehr akzeptiert. Teilweise wurde sie wirkungslos. Der Staat konnte seine Aufgaben, vor allem der inneren Sicherheit, nicht mehr voll wahrnehmen. Und, nimmt man gemäß dem angelsächsischen Begriff zur Regierungsfunktion "leiten" und "führen" hinzu: die Vertreter der jungen deutschen Demokratie waren nicht in der Lage, sich den kritischen Fragen nach ihrer und ihrer Werte Rechtfertigung in überzeugender Weise zu stellen[1] bzw. den jungen Protestierenden Werte und Ziele zu vermitteln.
Diese Unregierbarkeits-Symptome waren ganz im Sinne der "antiautoritären Revolte", denn sie wollte das "System" verändern. Dies wird offenbar, wenn man die Strategie der Linken betrachtet.

"Die jungen Revolutionäre der neuen Linken verstehen unter dem Wort Revolution nicht mehr den gewaltsamen und schnellen Umsturz einer bestehenden Ordnung. Für sie bedeutet Revolution eine genau geplante Umwälzung der Produktionsverhältnisse. Ihre Revolution soll von den wissenschaftlichen Erkenntnissen des Marxismus-Leninismus gelenkt sein und sie kann - nach der Meinung der jungen Revolutionäre - in den industrialisierten Gesellschaften des Westens auch mit friedlichen Mitteln erreicht werden - eine evolutionäre Revolution." So umreißt Hans Dollinger 1968 die Strategie der Neuen Linken.[2] Wir haben es also mit einem völlig veränderten Revolutionsbegriff zu tun. Er ist viel subtiler, aber für die Regierbarkeit einer bestehenden politischen Ordnung umso gefährlicher, weil die Fronten stets unklar sind.

Knut Nevermann sieht die Methode, um das revolutionäre Ziel der "Änderung der Macht- und Eigentumsverhältnisse" zu erreichen, darin, einerseits eine Selbstisolierung durch anarchistischen Terror und andrerseits einen "theorielos-pragmatischen Reformismus", d.h. eine wirkungslose Integration, zu vermeiden. Die Methode müsse vielmehr "aufklärerisch und damit konkret" sein, wobei allerdings das Durchbrechen der "formalen Legalität" erlaubt sei.[3] Diese Auffassung führt zur sogenannten Doppelstrategie "in und außerhalb der Institutionen": außerhalb "spektakuläre Aktionen", die nicht in

1) vgl. Langguth, Gerd a.a.O. S. 32 f
2) Dollinger, Hans a.a.O. S. 6
3) vgl. Nevermann, Knut, in Dollinger a.a.O. S. 57 f.

die Selbstisolierung führen dürfen, und innerhalb der "lange Marsch durch die Institutionen" (Dutschke).[1)]
Helmut Schelsky hat sich eingehend mit der Strategie des "langen Marsches durch die Institutionen" auseinandergesetzt. Die Strategie der linken Radikalen ziele auf "Systemüberwindung", "indem man die entscheidenden Herrschaftsmittel in andere, d.h. die eigenen Hände" überführe.[2)]
Diese Revolution strebe nicht an, das Gewaltmonopol des Staates zu brechen, sondern komme "auf leisen Sohlen", trete eben den "langen Marsch durch die Institutionen" an. "Das Gemeinsame dieser Strategie besteht darin, die diese Institutionen tragenden moralischen politischen Grundwerte und -reaktionen zu Kampfmitteln zu pervertieren und so die Stabilität der jeweiligen Institutionen mit Hilfe ihrer eigenen Wertüberzeugungen aus den Angeln zu heben".[3)]

Die wichtigen Institutionen für diesen Marsch seien die der "Sozialisation" und "Kommunikation" (Schelsky, S. 23), die Institutionen der klassischen staatlichen Aufgaben, d.h. der Außenpolitik, der Verteidigung, der Justiz, der inneren Sicherheit und der Verwaltung (S. 27f), außerdem die Institutionen der Wirtschaft, der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge (S. 32). Ziel der Linken sei es, in diesen Schlüsselinstitutionen die Herrschaft zu übernehmen, d.h. deren wesentliche "Kommandostellen" einzunehmen. Die Grundwerte dieser Institutionen würden insofern zu Kampfmitteln gegen sie selbst "umfunktioniert", als sie ins Unrealistische überzogen und zum unerfüllbaren Maßstab erhoben würden. Folge dieser Strategie sei die Verunsicherung und Lahmlegung dieser Institutionen.

"Der 'Staat'selbst muß in Frage gestellt, zum Spielball partikulärer und ideologischer Ansprüche gemacht werden"(S. 28), schreibt Schelsky über die Strategie der Linken. Die "exzessive Beanspruchung der individuellen Freiheits- und Grundrechte der Person" werde zum "Angriffsinstrument auf die legitimen Aufgaben des Staates". (S. 28) Der Staat werde "in den Geruch eines das Individuum rücksichtslos beherrschenden Obrigkeitsstaates gebracht"...(S. 29) Damit richtet sich diese Strategie gegen wichtige unserer "Regierbarkeits-Kriterien": gegen funktionsfähige Institutionen, gegen die Aufgabenerfüllung des Staates und gegen die Legitimität. Sie richtet sich gegen die Existenz des politischen Systems. Schelsky schreibt weiter und spricht damit die Regierbarkeitsproblematik direkt an:"Diese systematische Diffamierung oder Hetze zwingt die Staatsorgane zu einer überpeinlich formalen Wahrung der Freiheitsrechte des einzelnen, obwohl ihnen klar ist, daß damit nur die Lahmlegung ihrer legitimen Aufgabenerfüllung erreicht werden soll." (S. 29)

1) Vgl. ebd. S. 58 und Langguth, Gerd, a.a.O. S. 65
2) Schelsky, Helmut: Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, München 1973, S. 21
3) ebd. S. 23

Ein weiteres Kampfinstrument sei die "Überbietung der Sozialansprüche" im Bereich der Wirtschaft, der sozialen Sicherung und der Daseinsvorsorge(S. 32)" ohne Rücksicht auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit" dieser Institutionen (S. 33). Käme es infolge der marktwirtschaftlichen Mechanismen zu Krisen, dann seien diese sogar erwünscht, "weil sie die Stabilität des 'Systems' erschüttern und seine vermeintliche Funktionsunfähigkeit erweisen." (S. 35) Zu diesen Kampfinstrumenten gehöre schließlich auch die exzessive Ausnutzung der Mitbestimmung in der Wirtschaft.
Alle diese Kampfinstrumente seien "umfunktionierte" Werte des Systems, weswegen auch dessen "systemimmanente Abwehrmechanismen" nicht greifen würden (S. 37).

Schelskys Analyse der Strategie der "Systemüberwindung" hat in der westlichen Welt große Beachtung gefunden.[1] Vielleicht weil diese geschlossene Verschwörungstheorie die vielen als rätselhaft erscheinende Protestbewegung verständlicher machen konnte. Zwar stehen wir dieser Analyse kritisch gegenüber, da eine gezielte Anwendung einer solch geschlossenen Konzeption eine hohe Einigkeit und einen hohen Organisationsgrad der Protestbewegung voraussetzte, wie sie zu keiner Zeit vorhanden waren, aber schon die Ansätze einer solchen Strategie zeigen die Gefahren auf, die sich für die Regierbarkeit und die Lebensfähigkeit eines freiheitlichen demokratischen Systems wie der Bundesrepublik ergeben müssen. Da die Strategie des "langen Marsches" vor allem den langfristigen Aspekt anspricht, war die Regierbarkeits-Problematik der Protestbewegung mit der Auflösung des SDS 1970 keineswegs beendet.

3.7. Die "inneren Reformen"

Innere Reformen als Ziele der Politik fanden Ende der 60-er, Anfang der 70-er Jahre breite Zustimmung in der deutschen Bevölkerung. Dies machten Meinungsumfragen und der Ausgang der Wahlen von 1969 und 1972 deutlich. Die Ergebnisse der nun ein

---

1) Vgl. Schelsky a.a.O. S. 19

Jahrzehnt andauernden Reformbemühungen werden ja nach politischem Standort verschieden beurteilt. Die Koalitionsparteien können nicht zu Unrecht auf eine lange Liste von Gesetzen verweisen, die als Reformen bezeichnet werden können. Andere sprechen von einem völligen Scheitern der Bonner Reformpolitik.[1] Es geht uns nicht darum, den Erfolg oder Mißerfolg der Reformen festzustellen - die Wahrheit dürfte zwischen den genannten Beurteilungen liegen -, es geht uns auch hier darum, die Relevanz dieses "Fallbeispiels" für die Regierbarkeits-Problematik aufzuzeigen.

Die Unregierbarkeits-Problematik ergibt sich aus folgendem: Eine Regierung hat tiefgreifende Reformen zu ihrem Ziel erklärt und deren Verwirklichung in zwei Wahlkämpfen versprochen. Weite Teile der Bevölkerung identifizieren sich mit diesen Zielen, und große Erwartungshaltungen werden aufgebaut. Doch diese Ziele erweisen sich mit den vorhandenen Mitteln als nicht erreichbar. Es erheben sich Zweifel an der Reformfähigkeit des politischen Systems.

Seit etwa 1975 - also parallel zum Höhepunkt der Wirtschaftskrise - muß festgestellt werden, daß die Reformen nicht oder nur teilweise durchgeführt werden konnten. Keinesfalls können die Ergebnisse das Prädikat "großer Reformen" beanspruchen im Sinne eines "Jahrhundertwerks", wie es die sozialliberale Koalition 1969 verkündet hatte.

Diese Feststellungen müssen dieses Fallbeispiel noch nicht unbedingt als eine unregierbare Situation kennzeichnen, denn man könnte auch von einer unfähigen Regierung sprechen, die eben nur abgelöst zu werden bräuchte. Eine solche Unfähigkeit beträfe einmal die mangelnde Zielerreichung. Man könnte aber auch dann von der Unfähigkeit der Regierung sprechen,

---

1) z.B. Schacht, Kurt: Bilanz sozialdemokratischer Reformpolitik, Frankfurt 1976

wenn sie Ziele setzt, die sich als undurchführbar erweisen müssen. In diesem Falle würde die Unfähigkeit darauf beruhen, die Wirklichkeit realitätsfern einzuschätzen bzw. die Möglichkeiten der Politik nicht wahrnehmen zu können. Doch konnte man die Zielsetzung großer innerer Reformen als beinahe zwingend bezeichnen: die politische Öffentlichkeit hatte lange Zeit von der Verkrustung, der Starrheit und den sozialen Ungleichgewichten der langen CDU-Herrschaft gesprochen, und die Warnzeichen der gerade verklungenen Protestbewegung konnten nicht überhört werden.

Von einer Regierbarkeits-Problematik muß man beim Versuch der "inneren Reformen" u.E. dann sprechen, wenn die Durchsetzung dieser Reformen von Faktoren verhindert wurde, die außerhalb der Kontrolle einer wie immer zusammengesetzten Regierung lagen. Das heißt, wenn eine andere Regierung, auch eine der CDU/CSU, der Probleme nicht hätte Herr werden können.
Für eine solche These lassen sich gewichtige Gründe anführen: Ölkrise, Wirtschaftskrise, weltweite Rezession, die schwache Mehrheit der Regierungsfraktionen im Bundestag. Es ließe sich gewiß begründen, daß angesichts dieser ökonomischen Krisen keine Regierung geplante Reformen hätte durchführen können. Gewiß ließe sich aber auch eine Gegenposition verteidigen.

Am 28.10.1969 stellte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung die "inneren Reformen" der Öffentlichkeit vor. Er sagte:" ..in unserer Bundesrepublik stehen wir vor der Notwendigkeit umfassender Reformen." Brandt fährt fort: "Die Durchführung der notwendigen Reformen und ein weiteres Steigen des Wohlstandes sind nur möglich bei wachsender Wirtschaft und gesunden Finanzen."[1] Damit spricht er die Be-

1) Beide Zitate aus: Nemitz, Manfred(Hrsg.): Machtwechsel in Bonn,Gütersloh 1970 S. 126

dingung seiner Reformpolitik an, die sich bei der Durchführung der Reformen als nicht mehr gegeben erweisen sollte. Betrachtet man nun die Wirtschaftskrise von 1973 - 1975 als "unabwendbares Schicksal", dann könnte man von Unregierbarkeit hinsichtlich des angestrebten Zielbündels sprechen. Man kann aber auch die These aufstellen, die Bundesregierung hätte die Krise verhindern können, oder gar: die Krise sei durch die Politik der Reformen mitverursacht worden. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schreibt diesbezüglich in seinem Jahresgutachten 1975/76 unter der Überschrift "Ursprünge der Krise": "Ein weiterer Grund ist darin zu sehen, daß der Staat zugleich mit den Privaten seine Ansprüche an das Produktionspotential erhöhte, weil er sich mit zahlreichen Reformvorhaben bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern und bei der Korrektur der marktmäßigen Einkommensverteilung in die Pflicht begeben hatte. Die Stabilisierung geriet dabei ins Hintertreffen. Der Konflikt für die Finanzpolitik mußte um so größer werden, je mehr die stabilitätspolitische Aufgabe Zurückhaltung bei den öffentlichen Ausgaben oder ein Zurückdrängen privater Ansprüche verlangte, während die Bürger auf versprochene Leistungsverbesserungen und Steuererleichterungen pochten."[1)]

An anderer Stelle stellt der Sachverständigenrat für 1970 ein beträchtliches Anwachsen der öffentlichen Personalausgaben fest. Dies hätte man im Sinne der Stabilität durch eine Ausgabenbeschränkung an anderer Stelle ausgleichen müssen. Dies hätte aber zu einer Einschränkung der Reformvorhaben geführt, wozu die Bundesregierung aber nicht bereit gewesen sei. So hätten die höheren Ausgabenansätze die Inflation verstärkt und seien die Ausgaben der Gebietskörperschaften seit 1970 jährlich zweistellig gewachsen und die Staatsquote immer höher geworden.[2)]
Erstaunlicherweise geht der Sachverständigenrat in seinen Gutachten von 1970 - 1977 nur am Rande auf die "inneren

---

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1975/76 "Vor dem Aufschwung", Stuttgart und Mainz 1975, S. 41 f
2) vgl. ebd. S. 43 f

Reformen" ein, die doch einen großen Einfluß auf die Wirtschaft haben mußten. Aber an einer Stelle findet sich ein Indiz dafür, daß die Bundesregierung ein gerüttelt Maß an Verantwortung für das Mißlingen der großen Reformen trifft: "Hätte der Staat seine Ansprüche (d.h. die Reformen, der Verf.) stabilitätsgerecht durchsetzen wollen", schreibt der Sachverständigenrat, "so hätte er die privaten Ansprüche (an das Sozialprodukt, der Verf.) stärker zurückdrängen müssen". D.h. aber, er hätte Steuererhöhungen durchsetzen müssen. Dazu sei aber der Mut nicht vorhanden gewesen, es seien sogar Steuersenkungen angekündigt worden seit 1970.[1)]

Hiergegen läßt sich aber wieder einwenden, und darin zeigt sich die u.E. fast auswegslose Situation, daß die Bundesregierung bei der schwachen Mehrheit im Bundestag und den Verhältnissen im Bundesrat eine Steuererhöhung politisch wohl nicht hätte durchsetzen können. Und aus den obigen Zitaten des Sachverständigenrats läßt sich gar ein circulus vitiosus ableiten: Die großen Reformen verursachten mit die Wirtschaftskrise, diese wiederum machte die Finanzierung der Reformen unmöglich.
Insgesamt legen die Äußerungen des Sachverständigenrats aber die Deutung nahe, daß die Wirtschaftskrise kein unbeeinflußbares Schicksal war und daß die Reformen bei höherer Durchsetzungskraft der Regierung höhere Chancen gehabt hätten. Dies würde also gegen eine Unregierbarkeitsthese sprechen, eher dafür, daß sich die Regierung Brandt angesichts ihrer schwachen Mehrheit im Bundestag politisch übernommen hat.

Willy Brandt nennt in seiner Regierungserklärung von 1969 eine solche Fülle von Reformvorhaben, daß jedem Kenner der

---

1) Vgl. ebd. S. 44

politischen Situation in Bonn die Undurchführbarkeit programmiert erscheinen mußte. "Wir wollen mehr Demokratie wagen", war seine Formel und: "Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein."[1)]

Zur langen Liste seiner Reformvorhaben zählten: Reform des Wettbewerbsrechts, der Vermögensbildung und Sparförderung, des Börsenwesens, eine Steuerreform, Reform des Bundeskanzleramtes und der Ministerien, Verwaltungsreform und Reform des öffentlichen Dienstrechts, Reform der Verbrechensbekämpfung, des Rechts, insbesondere des Eherechts und des Strafrechts, Reform des Strafvollzugs, Reformen in der Bundeswehr, Reform des Bodenrechts und Reformen im Bereich der Raumordnung, des Städte- und Wohnungsbaus. Als Instrumente vieler Reformen sollten Pläne und vorausschauende Programme entwickelt werden wie z.B. ein Bundesraumordnungsprogramm. Weitere Reformprojekte waren: Umweltschutz, Verkehrswesen, insbesondere Bundesbahn, ein Arbeitsgesetzbuch, ein Sozialgesetzbuch, eine Reform des Betriebsverfassungsgesetzes und des Personalvertretungsgesetzes, eine Reform der Mitbestimmung, die Reform des Gesundheitswesens, eine Lebensmittelrechtsreform, eine Reform des Rechts der Frauen in Familie, Beruf und Gesellschaft. Ein Bildungsurlaub sollte eingeführt und die Arbeitssicherheit und die gesundheitliche Betreuung am Arbeitsplatz ausgebaut werden. Die Jugendgesetzgebung sollte reformiert werden, und besonderes Gewicht sollte die Bildungsreform erhalten. Brandt sagte: "Bildung und Ausbildung, Wissenschaft und Forschung stehen an der Spitze der Reformen, die es bei uns vorzunehmen gilt".[2)] Im Zuge der Bildungsreform gelte es auch, ein Hochschulrahmengesetz vorzulegen.

Als Beispiel sei der Verlauf der Bildungsreform aufgezeigt: Die Bildungsreform war wohl die Reform, die in der Öffentlichkeit die stärkste Beachtung gefunden hat. Sie hatte ein auslösendes Moment in Georg Pichts 1964 veröffentlichtem Buch: "Die deutsche Bildungskatastrophe". Er schrieb: "Notstand des Bildungswesens heißt Notstand der ganzen Gesellschaft."[3)] Die Bundesrepublik rangiere bezüglich der Abiturientenquote am untersten Ende der Kulturnationen, die

---

1) beide Zitate: Die Regierungserklärung Willy Brandts vom 28.10.1969, abgedruckt in: Nemitz, Manfred a.a.O. S. 123 f.
2) Brandt, Willy: Die Regierungserklärung 1969 a.a.O. S. 134. Die gesamte Aufzählung der Reformvorhaben ist daraus entnommen.
3) Georg Picht: Die deutsche Bildungskatastrophe, Freiburg 1964, S. 43

Lizenzbilanz sei negativ, und Wissenschaftler würden in Scharen auswandern. Dabei hänge vom geistigen Potential eines Volkes seine Zukunft ab. (Vgl. Picht S. 26) Das Erziehungs- und Bildungswesen der Bundesrepublik sei nicht mehr in der Lage, den Bedarf an qualifiziertem Nachwuchs zu decken und einen notwendigen durchschnittlichen Bildungsstand zu erreichen (Picht, S. 26). Hauptursachen der "Bildungskatastrophe" waren nach Picht die unbefriedigenden Verhältnisse bei Planung,Finanzierung und Kompetenzverteilung im Bildungssystem. Picht machte in seinem Buch konkrete Vorschläge für ein "Notprogramm".

Weitere Etappen waren die "Empfehlungen" und "Gutachten und Studien" des 1966 ins Leben gerufenen Deutschen Bildungsrates. Durch den Regierungsantritt Willy Brandts 1969 traten die Reformbestrebungen in eine neue Phase. Durch ein Verwaltungsabkommen wurde im Sommer 1970 die "Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung" eingerichtet, die binnen eines Jahres einen Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget aufstellen sollte.[1] Als Diskussionsgrundlage brachte die Bundesregierung im Juni 1970 ihren "Bericht zur Bildungspolitik"[1] in die Bund-Länder-Kommission ein. Eine weitere wichtige Grundlage war der ebenfalls 1970 herausgegebene "Strukturplan für das Bildungswesen" des Deutschen Bildungsrates,[2] der"Grundsätze",Elemente und Reformvorschläge enthielt und auch die Bereiche Verwaltung und Finanzen miteinschloß. Die Bundesregierung legte in ihrem Bericht neben einem Lagebericht Zielvorstellungen und Ansatzpunkte der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern vor.

Die Bund-Länder-Kommission legte dann am 18.10.1971 einen "Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung" vor mit dem Untertitel: "Über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget". Man sieht, daß die vorgegebene Frist von einem Jahr überzogen worden ist und daß dazu noch nur ein vorläufiges Ergebnis präsentiert wurde. Diese Verschleppung mag viele Gründe haben, die drei wichtigsten dürften aber gewesen sein: Die mangelnde finanzielle Realisierbarkeit der "inneren Reformen", die durch die geringe Mehrheit der Koalitiion bedingte Regierungskrise und die aus dem föderativen System erwachsenden Widerstände. Hinzu kam der Widerstand mächtiger Verbände, z.B. der der Unternehmerverbände gegen eine Aushöhlung des "Dualen Systems" im beruflichen Bildungswesen.

---

1) Vgl.: Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik, Bundestagsdrucksache VI/925 vom 8.6.1970, S. IX. Vgl. als Grundlage Art. 91 b GG.
2) Deutscher Bildungsrat: Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart 1970

Jedenfalls ist festzuhalten, daß die Bildungsreform von Anfang an schleppend in Gang kam, und immer mehr an Schwungkraft verlor, lange bevor die Wirtschaftskrise von 1973-1975 begann.

So stellte bereits 1972 Hildegard Hamm-Brücher die provokative Frage: "Unfähig zur Reform?". Sie schrieb: ".. eine verwirrende, nachgerade kabarettreife Zahl von Kommissionen, Geschäftsstellen, Ausschüssen, Gremien, Ministerien und Bürokratien, die sich immer wieder in Sitzungen, Sitzungen und noch einmal Sitzungen treffen",[1]..., "wo immer dieselben Leute, nur mit anderen Hüten, auftreten..."[2] Als weitere Gründe für das "Versanden" der Bildungsreform nannte sie die föderalistische Struktur des Bildungswesens (S. 10), die Unwirksamkeit der Kultusministerkonferenz (S. 16 f), die für die Öffentlichkeit unverständliche "babylonische Sprachverwirrung der Experten und Iedeologen" (S. 38). Noch deutlicher wird u.E. die Regierbarkeits-Problematik bei folgendem Zitat: (Schuld an den Schwierigkeiten ist) "das fehlende, zumindest nicht ausreichende bildungspolitische Selbstverständnis des Bundes, das sich niederschlägt im wenig flexiblen Denken und Handeln der ministeriellen Ressorts und den zwischen ihnen aufgesplitterten Zuständigkeiten, in der Bremserhaltung des Bundesrats, im offenkundigen bildungspolitischen Desinteresse der Mehrheit des Bundestages und schließlich in der somit fast hoffnungslosen Lage der Bildungspolitiker aller Parteien".[3]

Letztlich ist die Bildungsreform aber an die "Decke" der wirtschaftlichen Möglichkeiten gestoßen. Im Zwischenbericht sind den Auswirkungen der Bildungsplanung auf die Volkswirtschaft von mehreren 100 nur 19 Seiten gewidmet worden;[4] man ging von Arbeitskräfteknappheit aus und befürchtete einen Arbeitskräfteentzug durch die Folgen der Bildungsreform und damit eine Beeinträchtigung des Wachstums; man rechnete mit einem Anwachsen der Beschäftigten im Bildungswesen von 580 000 im Jahre 1970 auf ca. 1150 000 im Jahre 1985; man ging von einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts von 4,8 % aus und schätzte voraus, daß der Anteil des Bildungsbudgets am öffentlichen Gesamthaushalt, gemäß den Plnaungen, von 13,1 % (1970) auf 21,0 % (1985) steigen müßte. Wie sehr diese Annahmen durch die kommenden Jahre widerlegt wurden, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts 3.8.

---

1) Hamm-Brücher, Hildegard: Unfähig zur Reform? - Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik, München 1972, S. 44
2) ebd. S. 66
3) ebd. S. 34. Zur Sammlung dieser Zitate von Hamm-Brücher vgl. Leonhardt, Rudolf, Walter: Besser lehren und lernen, Artikel in "Die Zeit" vom 21.7.1972, S. 18
4) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bonn 1971, S. IV 1-19

Es mangelte bereits 1972 nicht an kritischen Stimmen in der Öffentlichkeit, die vor allem die ungesicherte Finanzierung anklagten. So schrieb Fritz Dietz am 21.8.1972 in einem wirtschaftspolitischen Leitartikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung unter dem Titel "Wer reformiert, wer finanziert?" folgendes: "Wer Reformen will, muß ganz konkret sagen, was er praktisch meint, was er und wie er es besser machen will, was das jetzt und in Zukunft wirklich kostet, wie es in Mark und Pfennig finanziert werden, und wer es eigentlich bezahlen soll"... "Ohne einen ausgewogenen Staatshaushalt und eine abgesicherte mittelfristige Finanzplanung erübrigen sich alle Planungen von Reformprojekten. "Er bemängelt vor allem, daß die Staatsausgaben um ein mehrfaches schneller wachsen als das reale Bruttosozialprodukt.

Kritiker der Linken wie z.B. Kurt Schacht sehen die Ursache für das Scheitern der Bildungsreform vor allem im beschränkten Interesse der "Monopolbourgeoisie". Sie habe befürchtet, daß die ausgebeuteten Arbeitnehmer durch zu viele demokratische Lehrinhalte gesellschaftliche Zusammenhänge hätten erkennen können.[1)]
Besonders die berufliche Bildung wird von Schacht als Beispiel angeführt: Tauziehen zwischen Bundesregierung und Wirtschaft um die "Lehrstellenumlage" und das "Duale System". Die Unternehmer hätten ihre Macht dadurch ausgespielt, daß sie die Lehrstellen verknappt hätten.[2)]

Schacht gehört zu den Kritikern, die die Bildungsreform als vollkommen gescheitert betrachten. Zwar hätten Bund und Länder am 30.11.1973 noch den Bildungsgesamtplan vorgelegt, im Jahre 1976 seien aber die Bildungsetats von Bund und Ländern zusammengestrichen worden. Statt Verbesserungen gäbe es nun Lehrerarbeitslosigkeit, Stellenabbau, überfüllte Klassen, Kürzung der Unterrichtsstunden, Baustop an Schulen und Einschränkung der Lernmittelfreiheit. (S. 28)

Obwohl Willy Brandt schon während seines ersten Kabinetts feststellen mußte, daß die "inneren Reformen" auf starke Schwierigkeiten stoßen, betonte er in der Regierungserklärung seines zweiten Kabinetts am 18.1.1973 einen "ungebrochenen Reformwillen" (Süddeutsche Zeitung vom 19.1.1973),

---

1) Vgl. Schacht, Kurt a.a.O. S. 22
2) Vgl. ebd. S. 24 ff

wenn auch der Schwung der Reformen etwas gedämpft erscheint und auch das System der Reformziele und -maßnahmen die Geschlossenheit der ersten Regierungserklärung vermissen läßt. Öfters spricht Brandt etwas ungenau von "Fortsetzung" bzw. "Weiterentwicklung" bereits in Arbeit befindlicher Reformvorhaben. Nur versteckt erwähnt er Meinungsverschiedenheiten mit dem Koalitionspartner.[1)]

Brandt sagte: "Die politischen Ziele von damals gelten, und wir können auf das Geleistete bauen. Das Programm, das wir uns setzten, haben wir trotz der Verkürzung der Legislaturperiode in seinen wesentlichen Punkten erfüllt." Aber er sagt weiter: "Wir wissen auch, daß der Wille zur Erneuerung den klaren Blick dafür verlangt, wie das Notwendige möglich gemacht werden kann. Reformen in den Dimensionen, die wir für die Entwicklung in unserem Lande geöffnet haben, brauchen einen langen Atem." Er räumt auch die Schwierigkeiten ein, die sich bei der Bildungsreform ergeben haben: "Es war allerdings sehr schwierig, zwischen Länderaund Bund eine gemeinsame Grundlage zu finden. Wir müssen nun einen Anlauf nehmen. Dazu ist eine größere Kooperation aller Länder erforderlich." Brandt führt die Schwierigkeiten nicht auf wirtschaftliche Schwierigkeiten zurück, denn ganz am Anfang seiner Regierungserklärung sagt er: "Unsere Wirtschaft blüht, .." Vielmehr fordert er die "Kräfte der Reform" auf, "sich nicht entmutigen zu lassen und sich nicht zu zersplittern." (ebd.)

Wie oben schon angedeutet, wird das Ergebnis der "inneren Reformen" unterschiedlich beurteilt. So meint der schon einmal zitierte Kurt Schacht 1976 in seinem Buch "Bilanz sozialdemokratischer Reformpolitik", wenn man das Regierungs-

---

1) Vgl.: Brandt,Willy: Die Regierungserklärung vom 18.1.1973, abgedruckt in der Süddeutschen Zeitung vom 19.1.1973

programm von 1969 mit der Wirklichkeit sieben Jahre danach vergleiche, dann falle der krasse Widerspruch zu den damaligen Versprechungen auf. "Versprochene Reformen wurden entweder liegengelassen oder verwässert. Erzwungene soziale Verbesserungen werden im Zuge von Sparmaßnahmen wieder rückgängig gemacht". (S. 9)

Vor allem seien die Reformerwartungen der arbeitenden Bevölkerung enttäuscht worden. Er handelt eine Reihe wichtiger Reformvorhaben ab: Es sei ein "gerechtes, einfaches und überschaubares Steuersystem" versprochen worden, das 3. Steuerreformgesetz vom 1.1.1975 hätte trotz Korrekturen keine echte Entlastung der unteren Einkommenschichten gebracht. (S. 14) Als weitere Beispiele bringt er die Bildungsreform, insbesondere die berufliche Bildung, die Schul- und die Hochschulreform ("häßliche Reformleiche"). Die Reform von Betriebsverfassung und Mitbestimmung sei gescheitert, es sei zu keinem Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit gekommen. (S. 35 ff) Schließlich sei auch die Kartellgesetznovelle (das zweite Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung) vom 3.8.73 wirkungslos: die Insolvenzen seien 1973 bis 1975 sprunghaft angestiegen, ebenso die Fusionen.

Vergleicht man diese radikale Verneinung eines jeglichen Erfolges der "inneren Reformen" mit der doch eher optimistischen Haltung Brandts in seiner zweiten Regierungserklärung und anderer Sprecher der Regierungskoalition, dann versteht man die Unklarheit und Verwirrung in der politischen Öffentlichkeit. Wegen der zeitlichen Nähe kann sicher noch kein abschließendes Urteil gewagt werden, eines kann man aber jetzt schon festhalten: Der Erfolg eines jeden Reformvorhabens muß differenziert beurteilt werden. Gewiß gab es in vielen Bereichen Schritte von Verbesserungen wie zum Beispiel in der Betriebsverfassung, gewiß ist die Reform in vielen Bereichen steckengeblieben wie z.B. in der Bildungsreform. Insgesamt muß man aber sagen, daß die "großen Reformen" im Sinne eines Jahrhundertswerks ein Mißerfolg waren. Dafür gibt es viele Gründe, hier können nur einige angeführt werden:

Gründe vor 1973 haben wir schon angedeutet, vor allem Hildegard Hamm-Brücher hat eindringlich darauf hingewiesen. Ab Ende 1973 kommen die drastischen Wachstumseinbrüche der deutschen Wolkswirtschaft, ausgelöst durch die Ölkrise, hinzu. Die Ölkrise kann in der Tat als ein von der Bundesregierung nicht abwendbarer Schicksalsschlag bezeichnet werden. Man könnte deshalb von "Unregierbarkeit infolge von Erpressbarkeit durch Rohstoffkartelle" sprechen. Doch dies kann nicht die ganze Wahrheit sein, da die Reformen schon vor dieser Ölkrise ins Stocken geraten sind. Auf die dünne Mehrheit der Regierungskoalition, die an sich schon ein Symptom von Unregierbarkeit ist, haben wir schon verwiesen. Ebenso auf die sogenannte "Bremsfunktion" der FDP, die sich immer wieder von ihrem großen Partner abgrenzen mußte. Gewiß hat auch die mangelnde Übereinstimmung zwischen den pluralistischen Gruppen und der Regierung eine Rolle gespielt. So fürchteten die Unternehmerverbände eine schrittweise Zerstörung der sozialen Marktwirtschaft.

Eine Vielzahl von weiteren vermuteten Gründen für den Mißerfolg der großen Reformen sind auch in dem von Martin Greiffenhagen und Hermann Scheer herausgegebenen Sammelband "Die Gegenreform. Zur Frage der Reformierbarkeit von Staat und Gesellschaft" (Hamburg 1975) zu finden: Die SPD habe die Reformziele zu wenig offensiv vertreten,[1] sie habe zusehr auf die "demoskopische Sympathiekurve" geachtet, sich also durch den "immerwährenden Wahlkampf" beeinflussen lassen,[2] sie habe Reformverzicht geübt im Hinblick auf die politische Mitte, d.h. vor allem mit Rücksicht auf den umworbenen Wechselwähler.[3] Auch habe sie die betroffenen Menschen zuwenig aufgeklärt und mobilisiert, so sei die Resonanz gesellschaftlicher Strukturreformen ständig gesunken.

In einem in diesem Sammelband abgedruckten Aufsatz sieht Hermann Scheer aber auch Widerstände in der Mentalität der

1) Vgl. "Thesen zu den gegenwärtigen Schwierigkeiten von Reformpolitik und zur Notwendigkeit einer konsequenten Reformstrategie. Antrag 5 des Bezirks Hessen-Süd zum Bundeskongress 75 der Jungsozialisten in der SPD in Wiesbaden, März 1975 in: Greiffenhagen, Martin und Scheer, Hermann (Hrsg.): Die Gegenreform. Zur Frage der Reformierbarkeit von Staat und Gesellschaft, Reinbeck bei Hamb. 1975, S. 84.

2) Vgl. Scheer, H.: Sieg der REchten, auch ohne Wahlen? Von den Schwierigkeiten einer neuen Politik in alten Strukturen, in Greiffenhagen/Scheer: Die Gegenreform a.a.O. S. 23 f.

3) Vgl. ebd. S. 29

deutschen Gesellschaft: Das Harmoniestreben und die Konfliktscheu der Deutschen[1] würden sich gegen Reformen auswirken, es gäbe eine Angst vor dem Neuen. So sei es den Vertretern des Status quo leichter, einen Konsens zu schaffen.[2] Auch die Neigung zur Passivität habe sich negativ ausgewirkt, ebenso wie das nicht gerade reformfreudige Verhalten der Massenmedien.

Ein in diesem Sammelband ebenfalls abgedrucktes Thesenpapier der Jungsozialisten spricht sogar von einer "Gegenreformbewegung", bestehend aus u.a. der Opposition, den Elternvereinen, der Schüler-Union, den wirtschaftlichen Interessenberänden.[3] Gegen die Mitbestimmung z.B. seien eine Pressekampagne und verfassungsrechtliche Gutachten eingesetzt worden, gegen die Reform des Gesundheitswesens eine publizistische Verteidigung der ärztlichen Standesinteressen und gegen die Sicherung der "inneren Pressefreiheit" eine Kompagne der Verleger.

In diesem Abschnitt haben wir die"inneren Reformen" untersucht, um möglichst die Frage nach der Reformfähigkeit der Bundesrepublik in der Zeit zwischen 1969 und 1975 beantworten zu können, denn Reformfähigkeit zählen wir zu den Kriterien der Regierbarkeit eines politischen Systems. Zu Anfang des Abschnitts hatten wir folgendermaßen argumentiert: Wenn man die Wirtschaftskrise, die die Reformen verunmöglicht hat, als "Schicksal" empfindet, dann muß man von einer unregierbaren Situation sprechen. Da jedoch die Wirtschaftskrise vom Verhalten der Bundesregierung zumindest mitverschuldet wurde, weil sie den Anspruch der Privaten am Bruttosozialprodukt über Steuererhöhungen nicht in notwendigem Maße zurückgedrängt und zudem nicht einmal das beträchtliche Anwachsen der öffentlichen Personalausgaben eingedämmt hat, kann von einem "unbeeinflußbarem Schicksal" nicht gesprochen werden. Fazit: die Zeit der großen Reformversuche ist keine Situation der Unregierbarkeit, sondern einer unfähigen Regierung.

---

1) Vgl. Greiffenhagen/Scheer:Die Gegenreform a.a.O. S. 27 ff
2) Vgl. ebd. S. 26
3) Vgl.Thesen zu den gegenwärtigen Schwierigkeiten...a.a.O. S. 83

Unterstellen wir aber, daß der Regierungskoalition wegen der schwachen parlamentarischen Mehrheit der Weg einer Steuererhöhung nicht offenstand, und bezweifeln wir außerdem, daß die Regierung mit dem wirtschaftspolitischen Instrumentarium des Stabilitätsgesetzes die Wirtschaftskrise - selbst bei richtigem Verhalten in Sachen Reformpolitik - gemeistert hätte (vgl. Abschnitt 3.8.), dann müssen wir diese Meinung allerdings modifizieren. Wir müssen unsere Meinung auch modifizieren angesichts der vielen anderen Ursachen für das Scheitern der Reformen, die wir im vergangenen Abschnitt aufgeführt haben. So kommen wir zum Ergebnis:
Die SPD/FDP-Koalition sah sich zur Zeit ihrer großen Reformversuche tatsächlich einer unregierbaren Situation gegenüber bzw. hatte sich in eine solche hineinmanövriert: Zwar hatte sie richtig erkannt, daß Reformen den "Zeichen der Zeit" entsprachen, hatte den Wahlkampf für die Bundestagswahl mit solchen Zielen und Versprechungen geführt und war so auch zur Regierung gekommen. Als es aber um die Durchführung der Reformen ging, mußte die Koalition allerdings ernüchtert erkennen, daß sie sich politisch übernommen hatte, daß die hochgesteckten Ziele mit den vorhandenen Möglichkeiten nicht zu vereinbaren waren. Oder anders ausgedrückt: daß das politische System zu diesem Zeitpunkt in einem solch hohen Umfang nicht reformfähig war. Beides verletzt Kriterien unseres Regierbarkeitsbegriffs.
Die Koaltion mußte erkennen, daß eben doch nur etwas mehr als die Hälfte der Abgeordneten und damit der pluralistischen Gruppen und der Bevölkerung hinter ihnen stand. Sie mußte erkennen, daß die verbalen Willensbekundungen von Politikern, Parteien, gesellschaftlichen Gruppen, Öffentlichkeit und Bürgern zu großen Reformen nicht zur effektiven Handlungsbereitschaft gereift waren bzw. daß die Reformpläne in dieser ganz bestimmten Ausformung keine genügend breite Zustimmung fanden.

So mußte sie erkennen, daß die Reformen gegen den Widerstand der Opposition und teilweise sogar des Koalitionspartners, gegen den Widerstand vieler Gruppen der pluralistischen Gesellschaft und vielleicht gegen die Mentalität der Bevölkerung nicht durchzusetzen waren. Dazu kam als erschwerende Bedingung die wirtschaftliche Krise, die durch das Verhalten der Regierung zwar mitverschuldet sein mag, die u.E. aber von ihr wegen den internationalen wirtschaftlichen Verflechtungen und dem unzureichenden wirtschaftspolitischen Instrumentarium kaum hätte gesteuert werden können.
Die SPD/FDP-Koalition sah sich also u.E. einer unregierbaren Situation gegenüber, es bestand, entsprechend dem Regierbarkeitsbegriff von Ulrich Matz, keine "Koinzidenz von Staatszielen und Möglichkeiten praktischer Politik". Unregierbarkeit hinsichtlich der großen Reformen bestand, wie gesagt, vom Standpunkt der Koalition aus. Welcher Lage eine CDU/CSU-Regierung gegenüber gestanden hätte, muß offen bleiben, vielleicht hätte sich eine solche Regierung mit einer bescheideneren Zielsetzung nicht politisch übernommen.[1)]

1) Manfred Schmidt bezeichnet folgende Gründe für das Scheitern der Reformpolitik (Die "Politik der inneren Reformen" in der Bundesrepublik Deutschland 1969-1976, in: Politische Vierteljahrsschrift, 19. Jhg., Juni 1978, Heft 2): Die Reformpolitik sei im Verlauf "immer mehr unter den Primat des ökonomischen und wahlpolitischen Krisenmanagements" geraten(S. 211). Es sei kein politischer Planungsverbund durchsetzbar gewesen(S. 212). ".. eine ressortübergreifende Planung mit positiver Koordination und mit hoher Autonomie und hoher Innovationskapazität gegenüber der Umwelt" sei gescheitert(S. 212). Weiter sei keine "verstetigte Mobilisierung fiskalischer Ressourcen" gelungen(S. 212). Schließlich sei die "Konsensbildungs- und Konsensmobilisierungspolitik" erfolglos geblieben (S. 212). Zu den Defiziten der Reformpolitik zählt er : "geringe Steuerungskapazität, hohe externe Effekte, geringe Rationalität und starke Diskrepanz zwischen segmentierter Verarbeitungsstruktur und interdependenter Problemlagen und starke Außendeterminierung durch den Verlauf des Wirtschaftsprozesses".(S. 212)

3.8. Zu einigen Symptomen der Unregierbarkeit

Im Anschluß an die Fallbeispiele aus der Geschichte der Bundesrepublik sollen hier noch einige typische, für die Regierbarkeits-Problematik relevanten Phänomene erwähnt werden.

3.8.1. Das Problem der politischen Planung

Die Frage der Reformierbarkeit eines politischen Systems hängt u.E. eng zusammen mit der Frage, ob eine sinnvolle politische Planung möglich ist. Und ebenso wie wir zum Begriff der Regierbarkeit die Fähigkeit des politischen Systems gezählt haben, sich durch Reformen gewandelten Verhältnissen anzupassen, wollen wir ein Indiz für die Regierbarkeit eines politischen Systems darin sehen, ob und wie Pläne zustande kommen und ob und wie sie durchgeführt werden.

Bereits die Große Koalition hat verstärkt das Instrument der Planung in das Regierungshandeln eingeführt, als wichtigstes Beispiel kann die mittelfristige Finanzplanung angesehen werden. Diese neue Einstellung zur Planung war u.a. eine Folge der immer unübersichtlicher gewordenen Lebensbedingungen und der immer komplexer gewordenen Aufgaben des "Daseinsvorsorgestaates". Die gestiegene Komplexität begrenzt aber gleichzeitig die Möglichkeiten der

---

Fortsetzung v. vorheriger Seite

Schmidt stellt sich die Frage nach der Reformfähigkeit "liberal-demokratisch verfaßter politischer Systeme" im "entwickelten Kapitalismus". Seine Meinung ist geteilt je nach dem Reformbereich. Voraussetzung für Reformfähigkeit sei jedenfalls Vollbeschäftigung und eine stetige Wirtschaftsentwicklung. Er stellt Bedingungen für Reformfähigkeit bzw. -unfähigkeit zusammen (S. 243 f), sein Fazit ist: "Von einer generellen politischen Selbstblockierung aller entwickelten kapitalistischen Länder mit liberaldemokratischer Verfassung, wie es in Thesen zur politischen Krisentheorie vermutet wurde (vgl. etwa C. Offe, Berufsbildungsreform... Frankfurt 1975), kann mithin nicht die Rede sein." (S. 244).

Planung,[1] denn je mehr Variable, desto unsicherer sind die Prognosen und desto größer die Fehlerrisiken. Überkomplexität kann Planungen unwirksam machen.

Aber es können auch Faktoren eine Planung unmöglich machen, die wir zu den Faktoren der Unregierbarkeit zählen: Mangelnde Fähigkeit der Regierungsorgane, Entscheidungen zu fällen, den notwendigen Konsens zu bilden und diese Entscheidungen durchzusetzen. Fritz W. Scharpf schreibt: "Aus der Aporie der zugleich gesellschaftlich notwendigen und notwendigerweise an der eigenen Komplexität scheiternden integrierenden Politikplanung gibt es bisher keinen befriedigenden Ausweg. Die politische Praxis wird sich allerdings mit einem solchen Aporismus nicht begnügen können und pragmatische Vereinfachungsstrategien entwickeln, die koordinierte Planung bei stark reduzierter Komplexität möglich machen sollen."[2] Scharpf zählt eine Reihe von "Reduktionsstrategien" auf.
Die Regierbarkeit bzw. in den Worten Scharpfs die "Steuerungs- und Gestaltungsfähigkeit des politischen Systems" bzw. die "Fähigkeit zur politischen Regelung komplexer, interdependenter Problemzusammenhänge"[3] ist also prinzipiell gefährdet durch Komplexität. Die Frage ist, ob durch "pragmatische Vereinfachungsstrategien" die Regierbarkeit gesichert werden kann.
Scharpf problematisiert den Zusammenhang zwischen "Regierbarkeit" (bzw. dem oben genannten Begriff), "Reformierbarkeit" und "Planbarkeit". Er schreibt (1970): "Die derzeitigen Schwierigkeiten des Regierungsprogramms der "Inneren Reformen" zeigen offenbar die engen Grenzen, die den Versuchen einer politischen Steuerung, Veränderung und aktiven Gestaltung sozio-ökonomischer Strukturen und Prozesse gezogen sind."[4]

---

1) Vgl. dazu: Scharpf, Fritz W.: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4,1972, S. 168 ff
2) Scharpf, Fritz W. a.a.O. S. 179
3) ebd. S. 169
4) ebd. S. 168

Er schildert die beiden bisherigen Erklärungsansätze dieses Dilemma: "Der erste Ansatz ... sieht hier in erster Linie die Unzulänglichkeiten des überkommenen Informations- und Entscheidungssystems im engeren Sinne, das modernen Anforderungen immer weniger entspricht. (Scharpf verweist hier in einer Fußnote auf Y. Dror, C. Böhret und K.Lompe, H. Krauch und H. Klages). Eine Verstärkung politischer Handlungsfähigkeit erwartet man sich darum von der Erweiterung und Systematisierung der Informationsgewinnung und Informationsverarbeitung und einem Ausbau der Entscheidungs- und Planungstechnologie des politischen Systems insbesondere im Regierungsbereich."[1] Hier erscheint also die bessere Planungstechnologie als Instrument für Reformierbarkeit und "Regierbarkeit".

Der andere Erklärungsansatz hebe "die externen politischen und polit-ökonomischen Restriktionen hervor, unter denen das Entscheidungssystem im engeren Sinne operiert... Der Spielraum der Politik erscheint eng begrenzt durch die Strukturbedingungen des sozio-ökonomischen Systems und das politische Veto der etablierten Interessen; eine Steigerung der Veränderungs- und Gestaltungsfähigkeit der Politik gegenüber den 'herrschenden Verhältnissen' wird allenfalls von systemtransformierenden oder revolutionären Mobilisierungsprozessen an der politischen Basis erwartet."[2] Das hieße aber nach unserem Begriff von Regierbarkeit, diese könne nur durch ein anderes System wiederhergestellt werden.

Scharpf hält beide Erklärungs- und Lösungsansätze für "je für sich nicht hinreichende Bedingungen der A c t i v e S o c i e t y "[3]. (Er verweist hier in einer Fußnote auf A. Etzioni: The Active Society[4]) Vielmehr müßten beide Ansätze verknüpft werden.

Die Funktionsfähigkeit politischer Planung gehört zu unseren Kriterien von Regierbarkeit. Der rationalen politischen Planung stehen aber eine Reihe von Hinderungsgründen entgegen: Erstens das unzureichende Informationssystem zwischen den Teilnehmern des politischen Systems. Zweitens die Unzuverlässigkeit von Prognosen. Diese Unzuverlässigkeit beruht darauf, daß es keine vollkommene Voraussicht über Daten und

---

1) Scharpf, Fritz W. a.a.O. S. 168
2) ebd. S. 168 vgl. auch: Massing, Otwin: Restriktive sozioökonomische Bedingungen parlamentarischer Reformstrategien, in PVS a.a.O. S. 333
3) Scharpf a.a.O. S. 169
4) Vgl. A. Etzioni: The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, New York 1968, S. 135 ff, 172 ff

Verhaltensweisen in der Zukunft gibt.[1] Mit der Prognose zukünftiger planungsrelevanter Entwicklungen steht und fällt aber die Qualität einer Planung. Horst Harnischfeger definiert z.B.: "Als Plan wird die im Verlaufe der Planung zu einem formalen Abschluß gelangende, die Zukunft antizipierende Konzeption angesehen, welche die Zwecke und die zu ihrer Erfüllung in zeitlicher Abfolge anzuwendenden Mittel enthält."[2] Drittens besteht eine Schwierigkeit darin, politische Ziele, wenn sie nach langwierigen Prozessen einen Konsens gefunden haben, in konkrete Pläne umzusetzen. Viertens ist oft die Planungsorganisation unzureichend, vor allem wegen des für viele Verwaltungen typischen Ressortdenkens. Schließlich steht hinter politischen Plänen oft nicht das nötige Durchsetzungsvermögen, aber politische Pläne müssen ein Maß an Verbindlichkeit und Stetigkeit haben. Überdies steht Planungsmacht tendenziell in einem Zielkonflikt mit dem Prinzip der Freiheitlichkeit, dem Ziel einer Partizipation der Bürger und in einzelnen Fällen dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit.

Mit allen diesen Schwierigkeiten hatte die politische Planung in der Bundesrepublik Deutschland zu kämpfen. Erst ab der Großen Koalition kann man ein Abnehmen der Planungsscheu beobachten. Die Wirtschaftskrise von 1966/67 erzwang geradezu ein höheres Maß an politischer Planung. Das Stabilitätsgesetz und die Mittelfristige Finanzplanung sind wichtige Beispiele dafür. Nun aber schlug das Pendel nach der anderen Seite aus: Plötzlich glaubte man, alle Probleme des Regierens mit Planung lösen zu können. Die Versuchung war auch

---

1) Vgl. Morgenstern, O.: Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht, S. 275, in: Albert, Hans (Hrsg.): Theorie und Praxis, Tüb. 1964

2) Harnischfeger, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin, 1969, S. 11

groß, denn eine umfangreiche und wissenschaftliche Planung erweckte zumindest den Anschein aktiven politischen Handelns. Man kann geradezu von einer "Planungseuphorie" seit der Zeit der Großen Koalition sprechen. Man unterschätzte dabei aber zunächst die ungeheure Komplexität von Planungsprozessen in einer modernen Industriegesellschaft.
Schon 1967 wurde beim Bundeskanzleramt ein Planungsstab eingerichtet.[1] Im Jahre 1968 wurde die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform gebildet unter Vorsitz von Ministerialdirektor Krueger.[2] Sie gab Empfehlungen zur Organisation der politischen Planung im Bereich der Regierung.
Die sozialliberale Koalitionsregierung setzte die Bemühungen um eine Planungsorganisation verstärkt fort.
So wurden in jedem Ressort Planungsbeauftragte ernannt, die monatlich zweimal, unter Vorsitz des Leiters der neuen Planungsabteilung im Bundeskanzleramt, zu Konferenzen zusammenkommen sollten.[3] Dieser "Planungsverbund" war Ausdruck dafür, wie inzwischen der Stellenwert der politischen Planung in der Bundesrepublik gestiegen war. Die Widerstände, die sich dem Funktionieren dieses Verbundes entgegenstellten, hat Frank ausführlich untersucht.[4]
Auch in den Parteiprogrammen war vor der Krise von 1966/67 kaum etwas über politische Planung zu finden. Aber dann änderte sich die Einstellung sehr stark.[5] Dies äußerte sich in zahlreichen Planungsansätzen der Parteiprogramme.

---

1) Vgl. Lompe, Klaus a.a.O. S. 260 ff
2) Vgl. Frank, Dietrich: Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan 1976, S. 55
3) Vgl. ebd. S. 178 f.
4) Vgl. ebd. S. 187-204
5) Vgl. Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 2 Teile, Berlin 1963 und: Just, Dieter; Röhrig, Peter: Was wollen die Parteien?, Bonn-Bad-Godesberg 1972, S. 41 ff und:
Hergt, Siegfried (Hrsg.): Parteiprogramme. Eine Dokumentation der Grundsatzprogramme und aktueller politischer Ziele, Opladen 1974

In der Öffentlichkeit wurde z.B. der "Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973 bis 1985" (Langzeitprogramm) der SPD heftig diskutiert.
Im Zuge des Mißerfolges der "inneren Reformen" und im Verlaufe der neuen Wirtschaftskrise ab 1973 ist diese Planungseuphorie stark gedämpft worden,und das Schicksal der bisherigen Planungen muß insgesamt als ungünstig beurteilt werden. Kann man beim Leberplan und der Mittelfristigen Finanzplanung und vielleicht auch beim Städtebauförderungsgesetz noch von Erfolg sprechen, so muß das Schicksal anderer Pläne wie des Bildungsgesamtplans und der Pläne im Bereich der Raumordnung und Landesplanung als ungünstig bezeichnet werden. Besonders in den Landesentwicklungsprogrammen erscheinen die oft unrealistischen Zielsetzungen als Leerformeln und die Durchführungsvorstellungen als weltfremd.

Nimmt man die Funktionsfähigkeit politischer Planung als Kriterium für Regierbarkeit, dann erscheint die Regierbarkeit der Bundesrepublik Deutschland in ungünstigem Licht. (Wir dürfen im übrigen auf unsere Ausführungen zu Friedrich H. Tenbruck im ersten Kapitel hinweisen (Punkt 1.6.))

3.8.2. Das Unvermögen der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung.

Das Stabilitätsgesetz, von vielen als das beste wirtschaftspolitische Instrumentarium gefeiert, behielt den Ruhm nicht lange. Mit der Ölkrise vom Herbst 1973 kam es zu einer neuen Krise der deutschen Wirtschaft. Seitdem versuchte man ohne großen Erfolg, mit den Instrumenten der "Globalsteuerung" in Verbindung mit einer Strukturpolitik, der Krise Herr zu werden. Der Begriff "Globalsteuerung"

spricht u.E. den Prozeß des Regierens direkt an, und so ist das "Unvermögen der Globalsteuerung" in engen Zusammenhang mit der Regierbarkeits-Problematik zu bringen.

Wegen der bis 1972 anhaltenden Hochkonjunktur mit hohen Inflationsraten befand sich die Geld- und Kreditpolitik auf scharfem Restriktionskurs, sie behielt diesen Kurs bis weit in die folgende Krise hinein bei. Doch seit März 1973 war der Gesamtindikator zur Konjunkturdiagnose des Sachverständigenrates "ungewöhnlich rasch wieder abwärts gerichtet."[1] Der Sachverständigenrat, noch nicht unter dem Schock der Ölkrise, prognostizierte für 1974: Die Binnenkonjunktur befindet sich im Herbst 1973 "in der ersten Phase eines konjunkturellen Abschwungs, der sich 1974 aller Voraussicht nach fortsetzen wird".[2] Es gebe bisher aber noch keine Anzeichen für eine Rezession.[3] Doch rechneten die Sachverständigen möglicherweise mit einem übernormalen Rückgang der Kapazitätsauslastung.[4] Mit einer sinkenden Investitionsneigung als ausschlaggebender Größe rechneten sie aber erst im späteren Jahresverlauf. Sie prognostizierten für 1974 ein Wachstum des realen Sozialproduktes von 2 1/ 2 % (S. 103) und einen Verbraucher-Preisanstieg von 6 1/2 % (S. 104). Die noch hohe Inflationsrate lieferte die Begründung für die Beibehaltung der restriktiven Geld- und Kreditpolitik.

Bei dieser nicht allzu pessimistischen Prognose scheinen die Sachverständigen ein Problem in der Ölversorgung vorausgeahnt zu haben, denn bei der Prognose der Weltkonjunktur für 1974 schreiben sie:"Dabei ist unterstellt worden, daß die Produktion nicht durch eine unzureichende Ölversorgung beeinträchtigt wird." (S. 94)

Im Jahresgutachten 1974/75 kommt die Wirkung der Ölkrise voll zum Tragen, der Sachverständigenrat schreibt: "Die Ölkrise hat dem arbeitsteiligen System der Weltwirtschaft einen Schock versetzt..." Die "Anpassungsfähigkeit auch der marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften" sei überfordert. Eine beschleunigte Inflation, weltweite Zahlungsbilanzprobleme und internationale Verschuldung wurden festgestellt.[5] Die Nachfrage, die Kapazitätsaus-

1) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1973/74, Titel: "Mut zur Stabilisierung". Stuttgart Dez. 1973, S. 92
2) ebd. S. 98
3) Vgl. ebd. S. 102
4) Vgl. S. 102
5) Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1974/75 "Vollbeschäftigung für morgen", Stuttgart Dez. 1974,

lastung, die Investitionsneigung und das Wachstum der industriellen Produktion gingen zurück. Arbeitslosigkeit und Inflation stiegen.
Der Abschwung hatte sich bereits vor der Ölkrise angekündigt. So liest man im Jahresbericht 1974/75, daß schon in der zweiten Hälfte 1973 die restriktive Politik und das "Bündel der finanzpolitischen Stabilisierungsmaßnahmen dem Aufschwung die Spitze genommen (hatten), bevor er sich übersteigern konnte".[1] Und: "Ob die Nachfrage ausreichen würde, selbst die beschränkten Produktionsmöglichkeiten auszuschöpfen, war zudem keineswegs sicher".[1]

Hinzu komme die mangelnde Einsicht der Gewerkschaften. Sie hätten nicht einsehen wollen, daß das,"was die Ölförderländer für ihre Lieferungen beanspruchten, nicht zugleich auch im Inland verteilbar war". So hätten die Gewerkschaften in einer kritischen Lage Lohnerhöhungen von 12 - 15% durchgesetzt.[1]
Die sinkende Nachfrage und die zu geringen Investitionen waren auf die unsicheren Einkommens- bzw. Gewinnerwartungen zurückzuführen. Und bei dieser Krise zeigte sich als neues Phänomen, daß neben der konjunkturellen Arbeitslosigkeit eine vermehrt strukturelle auftrat. Dies signalisierte Disproportionalitäten im gesamten Wirtschaftsapparat und ließ schon aus diesen Gründen die auf der Keynes'schen Theorie basierende Globalsteuerung teilweise wirkungslos werden. Dennoch schrieb der Sachverständigenrat über die Lage im Herbst 1974: "In der Bundesrepublik hat sich 1974 erwiesen, daß Stabilisierungspolitik selbst unter ungünstigen Bedingungen erfolgversprechend möglich ist".[2]

Das Zentralbankgeld wurde im Zuge dieser Politik 1974 knapp gehalten, die Inflationsrate lag bei 7%, das reale Wachstum des Bruttosozialproduktes bei 1/2%.[3] Der Sachverständigenrat gab sich also relativ optimistisch bezüglich der Wirkung der Globalsteuerung. Doch er sollte sich täuschen, denn der Höhepunkt der Krise stand mit dem Jahr 1975 erst bevor.

Trotz dieses Optimismus machte er sich in diesem Jahresbericht daran, die "wirtschaftstheoretischen Grundlagen der Globalsteuerung" zu überprüfen.[4] Er widmete diesen Überlegungen das ganze 5. Kapitel: "Zur stabilitätspolitischen

1) vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1974/75 "Vollbeschäftigung für morgen", Stuttgart Dez. 1974, S. 3
2) ebd. S. 6
3) vgl. ebd. S. 6
4) vgl. ebd. S. 14

Konzeption" (S. 146 ff). Dieses Kapitel kann mit gutem Grund als Frage nach der Regierbarkeit der sozialen Marktwirtschaft aufgefaßt werden. Diese Überlegungen des Sachverständigenrats brachten u.E. aber nichts, was die Wirksamkeit der Globalsteuerung hätte verbessern können. (Vgl.ausführlicher in unserem Abschnitt 5.4.)

Auch die Bundesregierung griff, allerdings erst nach dem schweren Krisenjahr 1975, diese Fragestellung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1976 auf (Januar 1976). Sie widmete ein Kapitel dem Thema: "Wirkungsgrad der Globalsteuerung"[1] und diskutierte damit ebenfalls die "Regierbarkeits-Problematik". Aber auch sie kam u.E. zu keinem nennenswerten Ergebnis. (Vgl.ausführlicher in unserem Abschnitt 5.4.)

Vor diesem Jahreswirtschaftsbericht, im Jahresgutachten 1975/76 "Vor dem Aufschwung" (vom Dezember 1975), hatte der Sachverständigenrat eine zweite Grundlagendiskussion geführt. Ein Kapitel war überschrieben: "Krise der Marktwirtschaft?" und hatte als Unterabschnitt das Thema:" Reinigungskrise der Globalsteuerung" (152 ff) Diese Grundsatzdiskussionen über Marktwirtschaft, Globalsteuerung und nach unserem Begriff über "Regierbarkeit" zeugten von einer tiefgehenden Verunsicherung angesichts der Grundeinsicht, zu der sich der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 1975/76 bekennen mußte, nämlich: "Weltweite Rezession".
Diese Grundsatzdiskussion war auch die konsequente Folge der geringen Wirkung all der konjunkturpolitischen Instrumente, die der Sachverständigenrat in seinem Gutachten 1973/74 in großer Ausführlichkeit dargelegt und die dann auch zum Krisenmanagement herangezogen worden waren. Die Wirtschaftskrise von 1973-75 kann u.E. als Fallbeispiel einer Regierbarkeits-Problematik gelten. Diese Problematik besteht darin, daß ein bestens ausgebautes Instrumentarium moderner

---

1) Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung, Januar 1976, Ziffer 50 - 63

Wirtschaftspolitik nicht in der Lage war, das von der Mehrheit der Parteien und der Gesellschaft bejahte Wirtschaftssystem in einer Krisensituation zu steuern; daß von einem breiten Konsens getragene Ziele sich trotz aller Bemühungen von Wissenschaft und Praxis nicht durchsetzen ließen. Und noch im Jahre 1978 muß man, trotz des zu einiger Hoffnung Anlaß gebenden Zwischenaufschwungs des Jahres 1976, von einer andauernden Krise sprechen, da zu diesem Zeitpunkt die Arbeitslosenzahl von etwa einer Million oder mehr bereits vier Jahre anhält. Mit Recht sehen sich seitdem die Instrumente der "Globalsteuerung" einer starken Kritik ausgesetzt. Es gibt aber auch Lösungsansätze, die die "Regierbarkeit" auf wirtschaftlichem Gebiet wiederherstellen sollen. Vgl. dazu unsere Ausführungen im ersten Kapitel zu Joachim Starbatty.

3.8.3. Bürgerinitiativen als Problem der Unregierbarkeit?

Es stellt sich die Frage, ob durch Bürgerinitiativen, bzw. im weiteren Sinne durch gesteigerte Partizipation der Bürger am politischen Prozeß im allgemeinen und an der politischen Planung im besonderen, die Regierbarkeit des politischen Systems verschlechtert oder verbessert wird. Schon die Fragestellung weist darauf hin, daß man Regierbarkeit keinesfalls nur vom Blickwinkel der Amtsinhaber bzw. der Regierenden im Sinne eines möglichst guten Funktionierens der Staatsmaschinerie betrachten darf. Viel zu wenig wird das Problem von seiten der Regierten angegangen. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Legitimitätsproblematik. Ein weiterer Aspekt ist der, den wir bei der Behandlung der Großen Koalition bereits einmal berücksichtigt haben. Es ging dabei um übergeordnete Zielsetzungen der Verfassung.

Im Falle der Bürgerinitiativen wäre zu fragen, ob durch sie nicht das implizite Ziel des Verfassungsgebers gefördert

wird, aktive,mündige und selbstverantwortliche Staatsbürger heranzubilden. Wenn diese Frage bejaht werden muß, durch Bürgerinitiativen also einem derartig interpretierten Verfassungsauftrag entsprochen wird, dann könnte man die These vertreten: Bürgerinitiativen erhöhen die Regierbarkeit, d.h. die Chance, "Oberziele" der Verfassung zu verwirklichen.

In der Tat muß u.E. die Frage, ob Bürgerinitiativen die Regierbarkeit bedrohen oder fördern, differenziert beantwortet werden. Wir glauben einmal, daß Bürgerinitiativen prinzipiell in obigem Sinne die Regierbarkeit eines demokratischen Gemeinwesens erhöhen, indem sie den Bürger ermutigen und anregen, sich als politisch aktiven und mündigen Bürger zu begreifen. Ihn ermutigen, seine und seiner Mitbürger Interessen zu artikulieren und im Rahmen demokratischer Spielregeln durchzusetzen, sich dabei als sich gegenüber seiner Gemeinschaft verantwortlich fühlender Staatsbürger in kommunikativem Miteinander zu betätigen, anstatt sich lediglich passiv de Handeln der "Obrigkeit" zu unterwerfen.

Andrerseits muß festgestellt werden, daß die Meinungs- und Willensbildung durch Bürgerinitiativen außerhalb der von der Verfassung vorgesehenen Kanäle, nämlich der Parteien, vonstatten geht. Die Parteien geraten unter den Druck einer Legitimationskrise. Der Anreiz, sich in diesen verfassungsmäßigen Organisationen zu engagieren, droht noch mehr abzunehmen.
Diese Entwicklung wird oft mit mangelnder "Bürgernähe" der Parteien begründet, droht aber den "Parteienstaat" als wesentliches Element des politischen Systems der Bundesrepublik auszuhöhlen. Die Parteien sollen am politischen Willensbildungsprozeß mitwirken und dann im Gegenzug die Entscheidungen des politisch-administrativen Systems den Bürgern nahebringen. Damit haben sie aber durch die Mitwirkung

beim Zielsetzungs- und Zieldurchsetzungsprozeß eine wichtige Funktion im Regierungsprozeß inne. Eine Minderung dieser Funktion durch Bürgerinitiativen muß also als eine Gefahr für die Regierbarkeit bezeichnet werden. Zwar können,wie oben erwähnt, Bürgerinitiativen einerseits die Regierbarkeit fördern, andrerseits bedrohen sie sie durch eine potentielle Aushöhlung des Parteienstaates. Es geht somit darum, einen Kompromiß in diesem Zielkonflikt zu finden.
Eine Einschränkung der Regierbarkeit kann noch auf andere Weise vermutet werden. Dann nämlich, wenn durch Wahl oder das Parlament legitimierte Repräsentanten des Volkes Entscheidungen getroffen haben, deren Vollzug aber durch Bürgerinitiativen aus vielleicht gruppenspezifischen Interessen verhindert wird. Dies wäre eine Gefährdung des repräsentativen Systems der Bundesrepublik. Eine Einschränkung der Regierbarkeit kann auch dann vermutet werden, wenn Gerichte im Verlaufe von Auseinandersetzungen politische Entscheidungen treffen. Dies wäre eine Bedrohung der Gewaltenteilung als weiteres Essential des politischen Systems der Bundesrepublik. Und die Gewährleistung solcher "Oberziele der Verfassung" hatten wir als Kriterium für Regierbarkeit bezeichnet.

Faktisch kann das Handeln des politisch-administrativen Systems unwirksam gemacht werden: Behördlich genehmigte und staatliche Projekte werden durch Öffentlichkeitskampagnen, Grundstücksbesetzungen und einstweilige Verfügungen bzw. Gerichtsurteile verschleppt oder ganz unmöglich gemacht. In Demonstrationen oder Straßenschlachten werden die Sicherheitskräfte gebunden bzw. an ihrer Funktion gehindert. All dies müßte man als Symptom der Unregierbarkeit bewerten.

Andrerseits werden Planungsprojekte der Gebietskörperschaften oder der Energiewirtschaft oft von Gliederungen der unteren Verwaltungsebene betreut, deren Repräsentanten nur indirekt legitimiert sind und dem Bürger oft nur geringe Partizipationsmöglichkeiten einräumen. Von da her gesehen ist eine Partizipation durch Bürgerinitiativen nicht von der Hand zu weisen. Auch wenn höhere Ebenen des politisch-administrativen Systems an Entwicklungsplanungen beteiligt sind, sind wegen der durch die wachsende Komplexität fast zwangsläufigen "Bürgerferne" Bürgerinitiativen prinzipiell zu begrüssen, sei es zur Kooperation, sei es als zusätzliche Kontrolle immer größer werdender Verwaltungsmacht.

Im Regelfalle wird somit durch Bürgerinitiativen nicht zwangsläufig eine Unregierbarkeit erzeugt, sondern es muß lediglich von den planenden Organisationen mehr Kooperations- und Überzeugungsarbeit geleistet werden. Auch hier müßte u.E. ein Kompromiß gefunden werden im Zielkonflikt zwischen dem Ziel des möglichst reibungslosen (technokratischen) Planvollzugs und dem Ziel einer möglichst großen Partizipation und Kontrolle des Bürgers. Diese Partizipation kann ihrerseits im Sinne der übergeordneten demokratischen Zielsetzung des mündigen Bürgers als Beitrag zu besseren Regierbarkeit gewertet werden. Die Zielsetzung der guten Regierbarkeit kann so gewissermaßen "von beiden Seiten" angenähert werden. Dennoch bergen Bürgerinitiativen in gewissem Maße eine Problematik der Regierbarkeit, insbesondere wenn man die verschiedenen angedeuteten Zielebenen berücksichtigt.[1)]

---

1) In ähnlicher Weise argumentiert auch Hans Reschke, Oberbürgermeister a.D., Mannheim. Er ist ebenfalls der Ansicht, daß Bürgerinitiativen generell die Regierbarkeit nicht gefährden, daß sie im Gegenteil die Teilnahme des Bürgers an seinem Gemeinwesen beleben können, vorausgesetzt allerdings, "daß die Entscheidungen bei den Legitimierten bleiben." Vgl. Reschke,Hans: Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Wagener, Frido(Hrsg.): Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bonn 1976, S. 43 f. (Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen In-

Nicht besonders erwähnt werden müssen die Probleme, die auftreten, wenn Bürgerinitiativen ins Extrem bürgerkriegsähnlicher Situationen getrieben werden, denn dann ist die Grenze erreicht, jenseits der man noch von Regierbarkeit sprechen kann.

3.8.4. Terrorismus

Der Terrorismus stellt die Regierbarkeit der Demokration westlichen Musters in dreifacher Weise in Frage: Einmal können die Staatsorgane ihre Aufgaben der öffentlichen Sicherheit nicht mehr in dem Maße wahrnehmen, daß die Bürger frei von Schrecken leben können. Zweitens ist eine freiheitliche Demokratie, die sich den Grundrechten verpflichtet weiß, erpreßbar, wenn sich Menschen in der Hand von Terroristen befinden. Und drittens begünstigt die Unübersichtlichkeit der technisierten Welt, daß lückenlose Ermittlungsverfahren und eine lückenlose vorbeugende Verbrechensbekämpfung praktisch unmöglich sind. Dazu gibt die moderne Technik und Waffentechnik Terroristen ungeheure Möglichkeiten in die Hand. Selbst totalitäre Staaten sind, wenn sie auch eine wesentlich bessere Kontrolle über ihre gesellschaftlichen Verhältnisse haben, gegen Terrorismus nicht gefeit.

Man könnte den Terrorismus als reines kriminologisches Problem abhandeln - das Verbrecherbandenproblem in den Vereinigten Staaten der zwanziger und dreißiger Jahre zeigte gewiß ähnliche Dimensionen -, man könnte also sagen: Es ist Sache einer perfektionierten Polizei, den Terror unter Kontrolle zu bringen. Doch wenn der Terrorismus die Qualität erreicht hat, daß ganze Regierungen erpreßt werden, der Staatsapparat wochenlang lahmgelegt wird, die Sicherheitskräfte vollkommen blockiert werden und die Terroristen sich als politische Fanatiker dar-

stellen, die in der Bevölkerung Sympathien mobilisieren können, dann ist in der Tat die Regierbarkeit des Staates in Gefahr. Vor allem noch, wenn die Themen der öffentlichen Debatte wochenlang von den Aktionen der Terroristen beherrscht werden.
Bisher gibt es aber u.E. noch keine Anzeichen, daß Terroristen einen Staat aus den Angeln heben können. Dafür ist erstens ihre Zahl zu gering und sind ihre Ziele den Bedürfnissen der Bevölkerung zu entfernt. Zweitens hat sich in der Bundesrepublik und auch in Italien gezeigt, daß terroristische Aktionen einen Solidarisierungsprozeß sowohl zwischen den Parlamentsfraktionen als auch zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Amtsträgern auslösen. Und die Terroristen verlieren durch gewaltsame Aktionen das Verständnis ihrer Sympathisanten.
Dennoch wäre es im Zuge der Fragestellung nach Regierbarkeit interessant, die psychologischen und gesellschaftlichen Ursachen des Terrorismus zu erforschen. Insbesondere würde man auf diesem Wege gewiß der Frage nach der Krisenanfälligkeit freiheitlicher Demokratien näherkommen.
Dies wäre aber mehr eine psychologische und soziologische als eine politologische Fragestellung dieses Untersuchungsgegenstandes. Wir wollen festhalten, daß der Terrorismus eine Gefahr für die Regierbarkeit der freiheitlichen Demokratie darstellt, daß diese Gefahr prinzipiell nicht ein Charakteristikum der freiheitlichen Demokratie ist, wenn auch Terroristen hier durch das Prinzip der Freiheitlichkeit eine vergleichsweise bessere Operationsbasis haben. Wir wollen uns im Rahmen unserer Fragestellung aber nur am Rande mit Terrorismus befassen.

Wir haben in diesem Kapitel "Fallbeispiele in der Bundesrepublik Deutschland" vorgestellt. Wir wollten damit die

Entstehung einer Regierbarkeits-Problematik veranschaulichen und auch einen Bezug zur politischen Realität herstellen. Die "Erfahrung" mit den Fallbeispielen sollte aber auch die Vernünftigkeit unserer Arbeitsdefinition von Regierbarkeit prüfen helfen. Diese Prüfung und eine Modifikation unseres Begriffs erfolgt im 5. Kapitel. Schließlich haben wir in diesem Kapitel zu den einzelnen Situationen ein Urteil abgegeben bezüglich Regierbarkeit. Dabei wurde eine Reihe von "Unregierbarkeits-Symptomen" festgestellt, doch in keinem Fall mußten wir von einer "Unregierbarkeit des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland" sprechen. Hoffen wir, daß dies in Zukunft so bleibt.

4. Kapitel REGIEREN UND WANDEL DES REGIERENS

In der Literatur findet man vielerlei Bestimmungen der Begriffe "regieren" und "Regierung". Ganz gewiß ist die in unserem ersten Kapitel festgestellte Vielfalt des Begriffs "Regierbarkeit" neben der verbreiteten Unsicherheit in der Einschätzung des Phänomens auch auf den mangelnden Konsensus in der Begriffsbildung von "regieren" und"Regierung" zurückzuführen. Verstärkt wird die allgemeine Unsicherheit dadurch, daß diese Begriffe nach dem zweiten Weltkrieg durch die Terminologie der angelsächsischen (government) und, zum kleineren Teil, der französischen Tradition (gouvernement) überlagert wurden. Wir wollen versuchen, "Regierung","government" und "gouvernement" zu untersuchen, um unseren im ersten Kapitel formulierten Begriff "Regierbarkeit" zu untermauern oder ggf. zu modifizieren.

4.1. Die deutsche, englische und französische Bedeutung von "regieren" bzw. "Regierung"

Die Brockhaus Enzyklopädie schreibt:[1)]

" r e g i e r e n (lat.), eine Herrschaft ausüben; lenken, leiten;..."

Dann geht sie ausführlicher auf den Begriff "Regierung" ein:

" R e g i e r u n g..,1) im weitesten Sinne die Herrschergewalt, die in Staaten ohne Gewaltenteilung (bes. im Absolutismus) die gesamte Staatsgewalt umfaßt (Regierungsgewalt).
2) im engeren Sinn in gewaltenteilenden Staaten die oberste, zentrale Exekutivgewalt..; sie umfaßt im Unterschied zur vollziehenden Gewalt (→ Verwaltung) die leitende polit. Tätigkeit, > in der der Staat sich und sein Wesen bestimmt

1) Brockhaus Enzyklopädie, Band 15, Wiesbaden 1972

und durchsetzt < (R. SMEND)... Zur R. gehören im Verfassungsstaat das Staatsoberhaupt, das Gesamtministerium (→ Kabinett) und die Einzelministerien;..."

Ergänzend sei das Stichwort "Exekutive" der Brockahus Enzyklopädie angeführt:

"E x e k u t i v e (aus exekutieren, dieses im 18./19. Jahrh. aus Exekution), die vollziehende Gewalt, d.h. die gesamte Staatstätigkeit mit Ausnahme der Gesetzgebung und der Rechtssprechung. Die E. bezeichnet nicht nur die gebundene Durchführung der Gesetze, sondern auch das Handeln nach freiem Ermessen. Im gewaltenteilenden Rechtsstaat bedarf jede exekutive Tätigkeit der gesetzlichen Grundlage (Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung). E. heißen auch die staatl. Behörden, die Träger der E x e k u t i v g e w a l t sind, im Unterschied zur Legislative und Justiz. Oberster Träger der E. ist in monarch. und präsidialen Staaten das Staatsoberhaupt, in parlamentarisch-demokrat. Staaten die Regierung;..."

In den begrifflichen Zusammenhang gehören auch die Stichworte "Regime" und "Regiment":

"R e g i m e ..,.. Regierungsform, Regierungsweise (z.B. → Ancien regime, parlamentar. R.)..."

"R e g i m e n t (lat.) ..,..Leitung, Herrschaft, Befehlsgewalt; früher auch: Vorschrift, Bestimmung ..."

Die Brockhaus Enzyklopädie weist also auf die doppelte und damit grundsätzlich mißverständliche Definition von "Regierung" hin: Einerseits ist sie die gesamte Herrschafts- und Lenkungsgewalt, andrerseits ist sie im Sinne der Gewaltenteilung die Exekutivgewalt, die sich wiederum von der rein vollziehenden Gewalt (Verwaltung) durch eine ausdrücklich leitende politische Tätigkeit unterscheidet.

Wir haben die Brockhaus Enzyklopädie zitiert, weil deren Begriffsbestimmungen einen hohen Konsensus repräsentieren dürften. Als zweiten Zeugen für den Begriff "Regierung" wollen wir das Staatslexikon anführen:[1)]

---

1) Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6.Aufl., Bd. 6, Freiburg 1961, S. 762 ff

"a) S t a a t s r e c h t. Der Begriff der R. im Staatsrecht und in der Staatslehre kann funktionell oder organisatorisch-personell aufgefaßt werden. Funktionell versteht man unter R. im weitesten Sinn alle Akte staatlicher Hoheitsgewalt, i.e.S. die leitenden und richtunggebenden Akte im staatlichen Hoheitsbereich. Die weite funktionelle Begriffsumschreibung liegt der überwiegenden angelsächsischen (government) und der französischen Terminologie (gouvernement) zugrunde. Ihr entspricht die Verwendung des Wortes R. im organisatorisch-personellen Sinn als umfassende Bezeichnung für alle mit staatlicher Hoheitgewalt ausgestatteten Organe. Ein engerer, der deutschen Terminologie entsprechender Begriff der R. setzt diese in Gegensatz zur gesetzgebenden und richterlichen Gewalt und innerhalb der Exekutivgewalt die leitende und richtunggebende Funktion in Gegensatz zur bloß vollziehenden Tätigkeit der Verwaltung. Ihre Aufgaben stehen überwiegend der Exekutive zu, bestehend aus dem Staatsoberhaupt, dem R.s-Chef und den verantwortlichen Ministern (Kabinett bzw. dem gegenüber dem Kabinett erweiterten Ministerrat), wobei die Funktionen einzeln oder im Zusammenwirken ausgeübt werden ...
b) V ö l k e r r e c h t ... Die völkerrechtliche Anerkennung einer R. wird beherrscht von den Grundsätzen der E f f e k t i v i t ä t und der A u t o n o m i e des Staates in der Bestellung seiner R. Die Anerkennung einer R. ohne tatsächliche Autorität im betreffenden Staatsgebiet stellt - unter Vorbehalt der Weiteranerkennung einer ins Ausland geflüchteten d e - i u r e - R. (Exilregierung) - eine völkerrechtlich verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates dar..."
Weitere Kriterien für eine internationale Anerkennung sind laut Staatslexikon: u.a. die"Legitimität im Sinn einer inhaltlichen Rechtmäßigkeit (Rechtsstaatlichkeit) der R. oder deren nachträglicher demokratischer Legitimation ("popular approval") sowie der Bereitschaft (Fähigkeit und tatsächlicher Wille) zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen. Diese Anforderungen werden teils als zusätzliche Garantie für die Effektivität und Stabilität einer R. gesehen, teils messen ihnen Staatspraxis und Doktrin den Charakter selbständiger Voraussetzungen für die Anerkennung bei..."

Die Begriffsbestimmung des Staatslexikons entspricht im großen und ganzen der Brockhaus Enzyklopädie. Sie unterscheidet darüberhinaus noch zwischen einer funktionellen (Akte staatlicher Hoheitsgewalt) und einer organisatorisch-personellen Sichtweise. Außerdem trägt sie wichtige Kriterien für die internationale Anerkennung einer Regierung bei:

Effektivität, Autonomie eines Staates in der Bestellung seiner Regierung, Autorität nach innen, Legitimität, Erfüllung internationaler Verpflichtungen, Stabilität. Diese Kriterien stellen nicht nur einen Bezug zu den in unserem ersten Kapitel behandelten internationalen Aspekten der Regierbarkeit her, sondern decken sich in auffallender Weise mit Punkten unserer Arbeitsdefinition von Regierbarkeit. Man kann daraus schließen, daß ausländische Staaten sehr wohl Maßstäbe für die Regierbarkeit eines Staates haben und diese Maßstäbe bei der Vergabe ihres Vertrauens auch anwenden.

Der angelsächsische Begriff "government" weicht vom Begriff "Regierung" der deutschen Staatslehre erheblich ab. Die Encyclopaedia Britannica schreibt:

"GOVERNMENT is concerned specifically with that side of social life which is focused upon consent, control, power and authority. Wherever men attempt to work together through organization, government arises, for no organization can function without some pattern of rule which determines who is in ultimate charge".[1)]

Der Begriff "government" stellt also nicht wie der deutsche Begriff ab auf Herrschafts-, Lenkungs- und Exekutivgewalt, sondern auf das zu ordnende Gemeinwesen, das, soll es existent sein, lebensnotwendige Regeln benötigt. Die Verwandschaft des so definierten Begriffs "government" mit Platons und Aristoteles' Vorstellung vom wohlgeordneten politischen Gemeinwesen ist nicht zu übersehen. Diese Verwandschaft wird noch deutlicher in der Art und Weise wie die Encyclopaedia ergänzend die vielfältigen Definitionsansätze für "government" im Laufe der Geschichte erläutert. Bis ins 19. Jhrd. sei "government" von der Zielbestimmung der politischen Gemein-

---

1) Encyclopaedia Britannica, Vol. 10, Chicago, London usw. 1965

schaft her definiert worden. Dann sei die Funktion und der Prozeß des "government" in den Blickpunkt gerückt worden: "a government is a group of human beings, large or small, who control the operations and the changes of an organization". Gleich darauf folgt aber der Satz: "The 'revolution of nihilism', however, has taught the perils of ignoring the ends of government".[1)]

---

1) Vgl. den Text in der Encyclopaedia Britannica (Stichwort, "Government"):
Government, State and Nation. - Government has been defined in many different ways by a long list of philosophers and social scientists from Plato and Confucius to those of the present day. These definitions have frequently been cast in terms of the purpose of government.
The most commonly acknowledged end or purpose of government has been either justice or the public good. But there have always been conflicting views which, while admitting that justice or the public good ought to be the end of government, have insisted that it has rarely, if ever, actually achieved any such ideal. Conceiving of themselves as realists, such writers and students of government have alleged that the actual end of government appears to be some sort of self-satisfaction of those who do the governing, be this the acquisition of additional power, or glory, or riches or any combination of these and other desires of the human heart.
Looking back over the last 2.500 years of this debate, the detached observer is obliged to conclude that none of these views represents the whole truth, and that all of them contain some truth. As a result, there has been a tendency since the 19th century to discard ends as a key to defining government and a predisposition to concentrate on the process of government - how government works. This is known as the functional view. It might be summed up in the definition that a government is a group of human beings, large or small, who control the operations and the changes of an organization. The "revolution of nihilism," however, has taught the perils of ignoring the ends of government.

Die Encyclopaedia geht bei ihrem Begriff "government" somit von einer umfassenden Vorstellung des politischen Gemeinwesens aus und stellt dabei sogleich die Frage nach dem Ziel und der Funktion des Gemeinwesens. Damit wird eine Verbindung sichtbar zum funktionalistischen Ansatz der Systemtheorie.

Entsprechend dem Begriff "government" ist auch der Begriff "to govern" weniger an Herrschaftsgewalt orientiert, sondern muß eher im Sinn folgender deutscher Worte verstanden werden: leiten, führen, regeln, steuern, kontrollieren, beeinflussen, managen. Diese Begriffsbildung bildet auch weniger eine Handhabe für die künstliche Trennung zwischen "leitender politischer Tätigkeit" und "verwaltender Tätigkeit" als in der deutschen Staatslehre. So schreibt z.B. Richard Rose: "British government is the joint product of the efforts of politicians and civil servants."[1)]

Die französische Terminologie von "gouverner" und "gouvernement" liegt u.E. zwischen der deutschen und der angelsächsischen. Bekannt ist z.B. das geflügelte Wort: "Le roi règne et ne gouverne pas".[2)]
Der Grand Larousse encyclopédique giebt für das Wort "gouverner" die Synonyme "administrer", "conduire", "gérer". Dies weist auch hier auf eine Doppelbedeutung von "gouverner" bzw. "gouvernement" hin: Einerseits die umfassende Lenkungsgewalt, andrerseits die Exekutivgewalt, wobei wiederum Schwierigkeiten zu existieren scheinen, die Verwaltung einzuordnen.

---

1) Rose Richard: The Problem of party government, London 1974, S. 428
2) Die Ausführungen zur französischen Terminologie stützen sich auf: Grand Larousse encyclopédique, tome cinquième, Paris 1962. Dieses Zitat findet sich auf S. 562.

Die Begriffsbestimmung des Larousse für "gouverner" lautet:

" GOUVERNER...(lat. gubernare). ...Avoir l'administration, la conduite de ... Avoir la conduite politique de: Gouverner n État. - Diriger la conduite de, avoir l'autorité sur ... - Fig. Avoir la pouvoir, la force de régler..."

Die entsprechende Begriffsbestimmung für "gouvernement" lautet:

"GOUVERNEMENT... Action de gouverner, de diriger la conduite de quelqu'un on de quelque chose (vieilli)... Action de diriger la politique d'un pays... Forme politique qui régit un Etat... Ensemble des organes de l'Etat, déterminant l'orientation générale de la politique d'un pays. - Celui on ceux de ces organes qui sont investis de l'autorité de faire respecter on de faire exécuter les obligations de l'État, tant àl'intérieur de son territoire qu'on regard des Etats étrangers... Par opposition aux bureaux, fonction la plus élevée du pouvoir administratif..."

Im Französischen bedeutet "gouverner" "die Verwaltung innehaben", "politisch führen", "lenken", "Autorität genießen", aber auch: "Macht und Leitungsbefugnisse haben". "Gouvernement" bedeutet zunächst die Aktion des "gouverner", dann aber auch das politische Regime, die politisch leitenden Staatsorgane und allgemein die Exekutivgewalt. Im engeren Sinne meint "gouvernement" auch die von der rein ausführenden Verwaltung abgehobene politisch leitende Exekutive.[1)]

Die Betrachtung der deutschen, englischen und französischen Terminologie war kein Selbstzweck. Wir wollen - nach den Versuchen im ersten Kapitel - auch auf diesem Wege dem Begriff "Regierbarkeit" näherkommen. Denn man kann u.E. sagen: wenn die Zustände in einem politischen System derart beschaffen sind, daß ein wie eben erläutertes "Regieren" möglich ist und aller Voraussicht nach bleiben wird, dann kann man von

---

1) Jellinek weist besonders darauf hin, daß die französische Praxis ungeachtet Rousseaus Lehre genötigt war,"gouvernement"und "administration" zu unterscheiden. Vgl. Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg 1959, S.617 f.

"Regierbarkeit", und wenn dies nicht möglich ist, dann muß man von "Unregierbarkeit" sprechen.

Der mit Vorliebe mit Zitaten berühmter Autoritäten arbeitende LAROUSSE führt bereits 1962 ein Stichwort "gouvernable" mit der griffigen Formel: "GOUVERNABLE adj. Q'on peut gouverner: Les dominateurs disent: "Il faut que le peuple soit abruti pour être gouvernable" (Lamennais)".

Der LAROUSSE zitiert weiter Hippolyte Taine (1828-1893): "Ce qui fait durer un gouvernement, c'est l'impuissance des autres".(S. 560)[1)]

Wir wollen die Ableitung des Begriffs "Regierbarkeit" aus dem Begriff "Regieren" an dieser Stelle noch nicht vertiefen, sondern zuvor zwei weitere Fragen untersuchen: Erstens: Welchen Begriff von "Regieren" findet man bei deutschen Staatswissenschaftlern? Zweitens: Welchen Wandlungen unterliegt der Begriff "regieren"?

4.2. Die Begriffe "regieren" und "Regierung" in der deutschen Staats- und Politikwissenschaft [2)]

4.2.1 Rudolf SMEND

Nach SMEND "bestimmt sich die Regierung als der Teil des bezeichneten Bereichs (der vollziehenden Gewalt, der Verf.), der in den Kreis der Politik fällt, d.h. in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt, die Verwaltung

---

1) Wie sehr das Wort "gouverner" im Gegensatz zum deutschen "regieren" in Verbindung mit dem Steuern eines Bootes oder Schiffes verwandt wird und im übertragenen Sinne für die Lebensführung, erkennt man in folgenden Wendungen: "gouverner sa barque", "Un navire qui gouverne mal", aber auch im Wort "gouvernail" (Steuerruder).
2) Beim Begriff Staatswissenschaft(en) beziehen wir uns auf Jellinek a.a.O. S. 3 - 12

dagegen als der Teil, in dem der Staat anderen Zwecken dient oder nur die technischen Mittel für seine politischen Funktionen schafft".[1] SMEND zitiert in dieser Argumentation Zachariä, der schreibt: "bei dem Regieren ist der Blick auf das Ganze, bei dem Verwalten ist er auf das Besondere und Einzelne zu richten".[2]
Bezüglich Regierungsgewalt zitiert SMEND Rothenbücher: "Dagegen fragt die politische Betrachtung nach der Regierungsgewalt, d.h. wer unter Berücksichtigung der Gesamtheit aller tatsächlichen Umstände in der Lage sei, durch seinen Willen die Gesamthaltung des Staates nach innen und außen zu bestimmen und über die dem Staat eigenen Machtmittel zu verfügen".[3]

4.2.2. Georg JELLINEK

JELLINEK bezeichnet das Element freier staatlicher Tätigkeit innerhalb der Verwaltung als Regierung.[4] Dieser "Raum freien Ermessens" wird so von der "bloßen Vollziehung" bzw. der Exekutive gesondert. Er schreibt: "Die Verwaltung im materiellen Sinne enthält demnach zwei in ihr zur Einheit verbundene Elemente, das der R E G I E - R U N G und das der V o l l z i e h u n g , jenes die Initiative und Anordnung, dieses die Ausführung des Angeordneten enthaltend... Regierung in dem hier entwickelten Sinne ist materieller, objektiver Art. Sie kann daher auch von Organen der Gesetzgebung geübt werden;..."[5]
Weiter unten bezeichnet Jellinek die Regierung als die "leitende Tätigkeit des Staates".[6]

1) Smend,Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen, Berlin 1955. S. 79. Der Titel des vielbeachteten Aufsatzes von 1923 lautet: Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsreform.
2) Vgl. ebd. S. 79: Zachariä, K.E.: Vierzig Bücher vom Staate 2.A.I(1839) S. 124
3) Zitat nach SMEND a.a.O. S. 83: Rothenbücher K.: Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte (1922)
4) Vgl. Jellinek, G.: Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg vor der Höhe 1959, S. 616 ff
5) ebd. S. 618 f
6) ebd. S. 619

4.2.3. Theodor MAUNZ

MAUNZ formuliert: "Bei der Bundesregierung laufen die Fäden des politschen Geschehens im Staate zusammen und von ihr wird die Fülle der staatlichen Geschäfte erledigt oder gelenkt".[1] In dieser allgemeinen Formulierung sind wesentliche Gesichtspunkte enthalten: Die Regierung als Punkt, in dem die wichtigen politischen Informationen zusammenlaufen, als Zentrum der politischen Leitung und Steuerung und als Motor des politischen "Alltagsgeschäfts". An anderer Stelle spricht Maunz von einem "Regierungsnotstand", wenn "die Regierung für Gesetzesvorhaben in der Volksvertretung keine parlamentarische Mehrheit" finde, dadurch mittelbar die Regierung lahmgelegt werde.[2] (Art. 81 GG regelt diesen Fall des sog. "Gesetzgebungsnotstandes", doch kann diese Lösung lediglich als "Krücke" für eine lahmgelegte Regierung bezeichnet werden).

Nach MAUNZ bestehen die Aufgaben der Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland in "Aufgaben der (politischen) Regierung, Aufgaben bei der (formellen und materiellen) Rechtssetzung und Aufgaben der (vollziehenden) Verwaltung".[3] Das bedeute 1. politische Entscheidungen innerhalb der vom Bundeskanzler aufgestellten Richtlinien.[4]
Das bedeute 2. "teils das Recht der Mitwirkung bei der ordentlichen Gesetzgebung (d.h. vor allem der Gesetzesinitiative) der Volksvertretung, teils das Recht des selbständigen Erlasses nicht gesetzesförmiger Rechtsnormen".[5] Das bedeute 3. im Bereich der Verwaltung

---

1) Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, ein Studienbuch, München 1969, S. 365.
2) ebd. S. 370
3) ebd. S. 369
4) vgl. ebd. S. 369
5) ebd. S. 371

die Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, zur Aufsicht über die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder und zur unmittelbaren Verwaltung durch bundeseigene Behörden".[1] Dazu gehöre auch die Organisationsgewalt in Bundesangelegenheiten "zur wirksamen Durchsetzung der Politik".[2]
MAUNZ spricht vom "besonderen Charakter der Sphäre der Regierung gegenüber der Vollziehung durch die Verwaltung", von "staatsleitenden Regierungsakten", von "Regierungstätigkeit als der Tätigkeit schöpferischer Entscheidung".[3]

4.2.4. Konrad HESSE

HESSE, ausgehend vom Gewaltenteilungsprinzip, unterscheidet die Funktionen Gesetzgebung, Volziehung und Rechtsprechung, wobei die Vollziehung die Regierung, die Verwaltung und die militärische Verteidigung umfaßt und die "Funktionen des unmittelbaren staatlichen Tätigwerdens" bezeichnet.[4] Die Entfaltung von Initiative zur Gestaltung der Lebensverhältnisse sei "wesentliches Element des unmittelbaren Tätigwerdens der vollziehenden Gewalt".[5] Zum Begriff "Regierung" schreibt Hesse:

> ""Vollziehung" im Sinne des Grundgesetzes ist einmal die Funktion der Regierung als ein wesentliches Elemente demokratischer Ordnung. Im deutschen Verfassungsrecht ist diese Funktion erst in jüngster Zeit wieder als eine besondere hervorgehoben worden. Sie wird - anders als der angelsächsische Begriff des government, der das Ganze der Wirksamkeit des Staates bezeichnet - in einem engeren Sinne als politische Staatsführung verstanden, als verantwortliche Leitung des Ganzen der inneren und äußeren Politik, zu der im besonderen die Globalsteuerung des Wirtschaftsprozesses gehört... In ihren Aufgaben schöpferischer Entscheidung, politischer Initiative, zusammenfassender Lei-

1) Vgl. ebd. S. 371
2) Vgl. S. 371 f.
3) Vgl. S. 372
4) Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1972, S. 211
5) ebd. S. 211

tung des Staatsganzen und dirigierender Kontrolle der ausführenden Tätigkeiten sucht die Verfassung in besonderem Maße das Element der Aktivität und Dynamik zur Wirksamkeit zu bringen, und es ist deshalb kein nur faktischer, sondern ein verfassungsrechtlich gewollter Zusammenhang, wenn sich die Wahrnehmung der Funktion der Regierung in Unterstützung und Einflußnahme wie in Kontrolle und Kritik eng mit dem Wirken der politischen Parteien verbindet." [1]
An anderer Stelle spricht Hesse von "jener Elastizität und Dynamik, die gerade die Funktion der Regierung" kennzeichne.[2]

Hesse betont also eindeutig: Regierung bedeutet die schöpferische politische Leitung und politische Initiative. Aber die politische Gestaltungsfreiheit der Regierung habe auch Grenzen: politische Bindungen wie z.B. Koalitionsbeziehungen oder internationale Verflechtungen, aber auch Grenzen, die aus der parlamentarischen Beteiligung und Kontrolle erwachsen, aus der Mitwirkung des Bundesrates und aus der Kontrolle durch die öffentliche Meinung.[3] Mit dem Hinweis auf solche Bindungen nähern wir uns den Problemen der Regierbarkeit.

HESSE betont auch den Führungsaspekt von "regieren": "Es hängt von der Fähigkeit der Regierung zu klarer und energischer politischer Führung ab, ob sie die Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaften und die öffentliche Meinung von der Richtigkeit der von ihr verfolgten politischen Gesamtrichtung zu überzeugen und der Kritik der Opposition wirksam entgegenzutreten vermag;..."[4]

Nach HESSE gehört zur "Vollziehung" auch die Funktion der Verwaltung. "Sie ist tätige Verwirklichung der staatlichen

---

1) ebd. S. 212
2) Vgl. ebd. S. 247
3) Vgl. ebd. S. 213
4) ebd. S. 213

Aufgaben im einzelnen und besonderen in der Gebundenheit an rechtlich normierte Maßstäbe. Gehört zur Regierung das Leitende und Richtunggebende, so ist Verwaltung mehr angeleitete, ausgerichtete Tätigkeit, die der Wahrnehmung der mehr technischen und wiederkehrenden Aufgaben, des Details, des Lokalen dient. Wird Regierung als Entfaltung politischer Initiative und schöpferische Gestaltung nur ein einem weitgezogenen Rahmen rechtlicher Bindung tätig, so ist Verwaltung prinzipiell rechtsgebunden... Ist Regierung mehr eine Sache politischer Führung, deren Lebenselement es ist, politische Ziele zu setzen und durchzusetzen, so ist Verwaltung mehr eine solche der Wahrnehmung fest umschriebener Aufgaben fachlicher Art, der Beherrschung der organisatorischen Probleme, der Sachlichkeit und Unparteilichkeit gegen eigene wie fremde Meinungen und Neigungen."[1)]

Diese stark idealtypische Abgrenzung von Regierung und Verwaltung wird von HESSE selbst eingeschränkt. Er spricht davon, daß Regierung und Verwaltung in den Ministerien organisatorisch verknüpft seien, sich also gegenseitig beeinflussen würden. Auch von der Tätigkeit her ließe sich eine scharfe Trennung nicht herbeiführen. So könne auch die Verwaltung mit "Fragen von weitreichender Bedeutung" befaßt sein.[2)] Und er schreibt weiter: "Trotz ihrer Bindung und Ausrichtung ist Verwaltung im verfassungsrechtlich vorausgesetzten Sinne mehr als abhängiger Vollzug und wertfreie Technik..."[3)]

Selbständige Rechtskonkretisierung und eigene Initiativmöglichkeit kämen der Verwaltung in vielen Fällen zu, außerdem begründe gerade die Rechtsgebundenheit eine gewisse Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung gegenüber den politischen Kräften.Sie könne nicht als "verlängerter Arm" der Regierung verstanden werden.[4)] So besteht insgesamt ein Spannungsverhältnis zwischen

---

1) ebd. S. 214 f.
2) vgl. ebd. S. 215
3) ebd. S. 215
4) vgl. ebd. S. 215

Trennung von Politik und Verwaltung einerseits und Verbundenheit von Politik und Verwaltung andrerseits, zwischen Freiheit und Abhängigkeit der Verwaltung. Ausdruck dieses Spannungsverhältnisses ist u.a. der moderne politikwissenschaftliche Begriff "politisch-administratives System".

4.2.5. Heinz LAUFER

LAUFER sieht in der Regierung das "existentiell wichtigste Repräsentationsorgan" des parlamentarischen Regierungssystems. "Denn ihr obliegt es, die politische Gesellschaft zu leiten und die täglichen politischen Geschäfte zu erledigen. Sie hat dafür zu sorgen, daß der Existenzprozeß des Gemeinwesens Tag um Tag fortschreitet, daß Störungen vermieden oder mindestens rasch wieder beseitigt werden. Vom Regierungshandeln hängt in erster Linie die Existenz der politischen Gesellschaft und das Glück ihrer Bürger ab."[1] LAUFER bezeichnet "Regieren im Sinne von Leiten, Führen und Verwalten" als "Existential politischer Gesellschaften."[2] Doch das Handeln einer demokratischen Regierung unterscheide sich "vom Handeln nicht-demokratischer Regierungen durch sein Ziel: das Glück der Bürger". "Demokratisches Regieren ist primär nach innen gerichtet auf die Mehrung des Gemeinwohls und nur insoweit nach außen, als dieses den äußeren Schutz erfordert."[3]

Auch LAUFER geht auf die Begrenzung des demokratischen Regierens ein: es ist gebunden durch die "Prinzipien von Leben, Freiheit, Gleichheit und Eigentum". Und diese Schranke wirke sich nicht selten hemmend aus für ein wirkungsvolles Handeln der Regierung. Eine ähnliche Schranke sei der Umstand, daß "die demokratische Regierung als vom Volk abgeleitete und diesem verantwortliche stets um den Konsensus der Bürger bemüht sein (muß)".[4]

1) Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, Stuttgart usw. 1970, S. 129
2) ebd. S. 129
3) ebd. S. 130
4) ebd. S. 131

An anderer Stelle spricht LAUFER von "Regierungshandeln, das, wenn funktionsgerecht, frei, kreativ, gestaltend sein soll".[1)]

4.2.6. Thomas ELLWEIN

Zum Abschluß unserer Betrachtungen über den Regierungsbegriff in der Staats- und Politikwissenschaft sei ELLWEIN herangezogen: "Politisch und wissenschaftlich ist entweder - im Sinne der Gewaltentrennungslehre - von der Regierung als Exekutive oder aber von der Regierung als derjenigen Instanz die Rede, welche als Exekutive Beschlüsse ausführt, zugleich aber die Gesamtpolitik des Staates "lenkt"..."[2)]
An anderer Stelle spricht ELLWEIN von der vollziehenden Gewalt, die aus Regierung und Verwaltung bestehe.[3)] In diesem Zusammenhang weist er auf einen Aspekt hin, der für die Regierbarkeits-Problematik von hoher Relevanz sein dürfte: Er spricht von einer doppelten Führung der Verwaltung, einerseits durch die politische Weisung und Kontrolle der REgierung, andrerseits durch den Gesetzgeber. Diese doppelte Führung gewähre der Verwaltung eine "relative Verselbständigung".[4)] Es ist nämlich zu vermuten, daß die Regierbarkeit des "Apparates" umso mehr bedroht ist, je mehr sich die Verwaltung tatsächlich verselbständigt. Doch muß man bei allen diesen Überlegungen berücksichtigen, wie sehr ihnen doch herkömmliche Gewaltenteilungsvorstellungen zugrunde liegen. Man muß sich nämlich fragen, ob man wirklich von einer solchen doppelten Führung sprechen kann angesichts der auch von ELLWEIN festgestellten Tatsache,[5)] daß im parlamentari-

1) ders.u.Echtler, Ulrich: Regieren im Verfassungsstaat, München 1970, S. 7
2) Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 1965, S. 16
3) ders.:Einführung in die Regierungs- u. Verwaltungslehre, Stuttg. usw. 1966, S. 124
4) vgl. ebd. S. 126
5) vgl. ebd. S. 126

schen System Regierung und Mehrheitsfraktion(en) die wahre führende Einheit sind. Weiter muß man diese Frage stellen angesichts der hohen Parteibindung der Verwaltungselite[1] und angesichts des hohen Einflusses der Ministerialbürokratie auf die Gesetzgebung. Muß man also nicht doch von lediglich einer Führung sprechen?

Wie vielschichtig die Beziehung zwischen Regierung und Verwaltung, die Verschränkung von Führen und Ausführen, geworden ist, wie sehr man sich also von der klassischen Unterscheidung der Gewalten - hier Legislative, dort lediglich Gesetze vollziehende Exekutive - entfernt hat, dies kann man am Phänomen sehen, das ELLWEIN mit "Verwaltung als Regierung" treffend gekennzeichnet hat.Er schreibt der Verwaltung neben vier anderen auch eine politische Funktion zu, durch die sie "an der Bestimmung der öffentlichen Aufgaben" teilnehme. Er schreibt:

"Die politische Verwaltung ist definiert durch die Nähe zur Politik, also auch dadurch, daß in ihr politische Überlegungen angestellt werden müssen und Gesetzesbindung usw. für sie nicht anders besteht als für die politisch Verantwortlichen... Politische Verwaltung ist ein Teil der politischen Führung, genießt mit ihr die gleiche relative Freiheit und ist wie sie darauf angewiesen, mit den relevanten politischen Faktoren zu rechnen, wenn sie tätig wird."[2]

Ellwein rechnet zur politischen Verwaltung die "gesamte Verwaltungsführung", d.h. "nahezu alle höheren Beamten im Ministerialdienst".[3] Hier rückt Ellwein zwar von seiner funktionalen Betrachtung ab, da gewiß auch Beamte einer unteren hierarchischen Ebene durch Spezialistentätigkeit oft politische Entscheidungen maßgeblich be-

1) Vgl. dazu: Steinkemper, Bärbel: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974,S. 61 f
2) ebd. S. 122 Die vier anderen Funktionen sind: Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung, wirtschaftende Verwaltung,Organisationsverwaltung(ebd.S.120f.)
3) vgl. ebd. S. 123

einflussen können. ELLWEIN rechnet zur politischen Verwaltung auch die "Führungstätigkeiten, die in der Verwaltung selbst ausgeübt werden".[1] Als wichtiges Beispiel für die Tätigkeit der politischen Verwaltung nennt er die "wirtschaftspolitisch oder konjunkturpolitisch relevanten Entscheidungen".[2]
Das Phänomen "politische Verwaltung" verhindert nach ELLWEIN eine scharfe Abgrenzung zwischen Regierung und Verwaltung. "Regierung und Verwaltung gehören nicht nur konstitutionell zueinander, sondern sind auch funktional und organisatorisch miteinander verwoben".[3] Und: "Verwaltung kann der eigentliche Regierungsfaktor sein... (Sie) macht Vorschläge für neue Aufgaben, wirkt auf die ministerielle Führung ein, legt Gesetzentwürfe vor, verhandelt über sie mit relevanten Faktoren der Willensbildung, bahnt damit "ihren" Entscheidungen den Weg..." Und Schließlich: "Die Funktionen der politischen Verwaltung geben der ganzen Verwaltung politisches Gewicht." [4]

ELLWEIN warnt aber auch vor der Macht einer verselbständigten Verwaltung, die den Staat zum "Verwaltungsstaat" mache, denn die Verwaltung bedürfe unerläßlich der politischen Führung und biete sofort Ersatz an, wenn es an dieser Führung fehle. "Auf diese Weise entsteht eine Art dauernder Konkurrenz um die tatsächliche Führung..."[5]

Die potentiell steigende Führungsfunktion der politischen Verwaltung berge Entartungserscheinungen in sich, zumal sie nicht verfassungsrechtlich legitimiert sei. ELLWEIN schreibt: "Die politische Verwaltung "regiert", soweit sie es tut, in voller Anonymität, obgleich die demokra-

1) vgl. ebd.S. 122
2) vgl. ebd. S. 123
3) ebd. S. 202
4) ebd. S. 203
5) ebd. S. 205

tische Ordnung mit gutem Grund jedermann, der politische Macht ausübt, Anonymität verweigert".[1)]

ELLWEIN befindet sich mit der Charakterisierung der Verwaltung in guter Gesellschaft mit JELLINEK(und bezieht sich auch auf ihn),[2)] denn nach JELLINEK enthält die Verwaltung im materiellen Sinne das Element der Regierung und das Element der Vollziehung. Wir haben darauf bereits an früherer Stelle hingewiesen.

Das Bezugssystem, innerhalb dessen ELLWEIN schließlich den Begriff Regieren betrachtet, sind nicht "Staatsorganisation und allgemeine Staatszwecke", sondern die öffentlichen Aufgaben, verstanden zugleich als Aufgaben der Politik. Seine "Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre" stellt deshalb die öffentlichen Aufgaben an den Anfang der Überlegungen. Er schreibt: "Auf die öffentlichen Aufgaben und auf die sie unmittelbar besorgende Verwaltung bezogen, läßt sich Regieren als Planen, als Entscheiden, als Ingangsetzen, Anweisen und Beaufsichtigen begreifen".[3)] Und an anderer Stelle schreibt er: "Politische Führung hat am entscheidenden Punkt immer bedeutet: über die gemeinsamen Aufgaben beschließen".[4)]

Wir wollen nun kurz auf diese Kriterien des Regierens eingehen, weil sie viele Anhaltspunkte bieten, um vom Begriff "Regieren" auf den Begriff "Regierbarkeit" zu kommen.
Zum Regieren gehört nach ELLWEIN die "Vorwegnahme der Zukunft". Er führt aus:

---

1) ebd. S. 207
2) vgl. ebd. S. 127
3) ebd. S. 128
4) ebd. S. 211

"Regieren hat es mit der Zukunft zu tun. Darauf deuten die Wortgeschichte und die Gleichsetzung von "regere" und "gubernare" in der römischen Zeit, die häufige Verwendung des Begriffes vom "Staatsschiff" oder die spezifisch politischen Bewertungen wie "weit vorausschauende", "weitsichtige", "zukunftsorientierte", "zukunftsgestaltende" Politik. Das bloße "Erhalten", geschichtlich sicher oft Ziel der politischen Bemühung, wird selten als Ziel eingestanden."[1)]

An anderer Stelle spricht ELLWEIN davon, daß Politik die Zukunft "in einem gewissen Sinne antizipieren" muß.[2)] Praktisch bedeute dies, daß von einer Regierung ein Programm und auch Vorsorge für unerwartete Fälle verlangt wird.[3)] Ein die Zukunft antizipierendes Regieren erfordere "politische Phantasie". Er schreibt: "Mit politischer Phantasie bezeichne ich die Fähigkeit, sich ein möglichst umfassendes Bild von den verschiednen Möglichkeiten... zu verschaffen, dann diese Möglichkeiten durchzuspielen und sie im Spiel mit den-praktisch ebenfalls variablen- Wertsetzungen zu konfrontieren".[4)]

Es geht also um das Finden und Abwägen möglicher Alternativen, bevor eine zukunftsweisende Entscheidung getroffen wird. Dies entspricht nach ELLWEIN auch der geforderten Freiheit des politischen Menschen: Nur durch diese Freiheit der Entscheidung "läßt sich der Automatik einer Entwicklung begegnen, die von Technokraten ohne jene politische Phantasie gesteuert wird".[5)]
Die "Vorwegnahme der Zukunft" findet ihren Niederschlag in der politischen Planung. Planung ist nach ELLWEIN zugleich Zielsetzung, Aufweis von Alternativen, Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung und Vollzug. Er weist aber gleichzeitig auf die Gefahr hin, daß eine einengende Planung die Freiheit der politischen Führung beeinträchtigen könnte.[6)]

---

1) ebd. S. 129
2) ebd. S. 134
3) vgl. ebd. S. 131
4) ebd. S. 136
5) ebd. S. 137
6) vgl. ebd. S. 144

Das zweite Merkmal des Regierens ist nach ELLWEIN das "Herbeiführen von Entscheidungen". Er schreibt: "Das Ingangsetzen und Steuern des Entscheidungsprozesses ist politisch relevantes Tun; wer auch immer es vermag, "regiert"."[1)]

Entscheidungen nehmen die Form von Gesetzen und Verordnungen an. Aber zum Regieren gehören vor allem auch Personalentscheidungen, bei denen nach ELLWEIN "besonders anschaulich verschiedene Möglichkeiten gegeben sind".[2)] Bezüglich der Wahl zwischen Alternativen stimmt ELLWEIN mit Richard Rose überein, der geradezu "to govern" mit "to choose" gleichsetzt.[3)] ELLWEIN: "Es regiert, wer die Entscheidungsmöglichkeiten kennt und unter ihnen auswählt".[4)]

Weiter gehören nach ELLWEIN "wesensmäßig zum Regieren Entscheidungen darüber, ob etwas neu zur öffentlichen Aufgabe und wie dann diese Aufgabe erfüllt wird oder ob eine bestehende öffentliche Aufgabe anders als bisher erledigt werden soll..."[5)]

Er betont auch, daß Entscheidungen häufig faktisch nicht durch den formellen Entscheidungsträger getroffen werden: "... die eigentliche Entscheidung (fällt) nicht dort, wo sie formell fällt, sondern früher. Es regiert, wer die Entscheidung vorbereitet".[6)] Damit deutet ELLWEIN die ganze Macht der Ministerialverwaltung an. Wegen der Wichtigkeit dieses Phänomens noch ein weiteres Zitat ELLWEINS:

---

1) ebd. S. 145
2) ebd. S. 146
3) vgl. Rose,Richard: The Management of Urban Change in Britain and Germany, London 1974, Preface.
4) ebd. S. 149
5) Ellwein a.a.O. S. 147
6) ebd. S. 148

"Wesentlich ist, daß Entscheidungen von einem gewissen Rang ab, den wir hier nicht genauer präzisieren, in den Bereich des Regierens fallen. Da es aber nicht auf die förmliche Beschlußfassung ankommt, sondern auf das, was ihr vorausgeht, gehört auch dies in den Bereich des Regierens. In ihm können wir also die Regierung, das Parlament, die Ministerialbürokratie, mächtige oder einflußreiche Verbände, einzelne Abgeordnete finden: wem immer es gelingt, auf jenen vier Stufen (Erkennen des Notwendigen/Benennen der Möglichkeiten/Auswahl/Beschluß; der Verf. nach Ellwein a.a.O. S.148) etwas bis zum formellen Beschluß zu bringen, hat insoweit Teil am Regieren." 1)

Ein solcher Entscheidungsprozeß ist freilich, vor allem auf den ersten drei von ELLWEIN genannten Stufen, mannigfaltigen Einflüssen von Interessengruppen ausgesetzt, z.B. beim "Erkennen der Regelungsbedürftigkeit". Drittens gehört nach ELLWEIN zum Regieren "Koordination, Aufsicht und Kontrolle".

"Die Verzweigtheit der Geschäfte, die nahezu unübersehbare Zuständigkeit nach innen wie nach außen und die Notwendigkeit, deshalb über einen riesigen Apparat zu gebieten und sich von ihm auch unabhängig zu halten, machen heute entscheidend die Schwierigkeit des Regierens aus. Deshalb ist funktional das Regieren weiterhin unter dem Aspekt der Notwendigkeit zu betrachten, die Fülle der Aufgaben und der sie bewältigenden Apparaturen zu koordinieren, über die Apparatur die Aufsicht auszuüben und das Geschehene immer wieder zu kontrollieren - letzteres neben der Kontrolle durch die Gerichte, die der Bürger in Gang setzen kann." 2)

Auch an dieser Stelle weist ELLWEIN auf die Gefahren einer wachsenden Verwaltungsmacht hin:

"Regieren bedeutet, auf heute und in Zukunft sich stellende Fragen Antworten zu suchen und zu geben. Für diejenigen, die regieren, und für die, die regiert werden, ist deshalb ausschlaggebend, wer und auf Grund welcher Informationen und Vorstellungen die Fragen formuliert und die Antworten

1) ebd. S. 149
2) ebd. S. 158

vorbereitet. Die immer noch wachsende Verzweigtheit der Regierungstätigkeit spielt in diesem Prozeß die entsprechend wachsende Verwaltungsapparatur in den Vordergrund. Sie informiert die Regierung zwar nicht konkurrenzlos..., aber am geordnetsten und am ehesten koordinierbar. Das kann die Regierung denaturieren; je mehr sie auf die Koordinierung der Verwaltungsapparatur und ihres Tuns, vor allem ihrer Vorbereitungsarbeiten, reduziert wird, desto mehr wird der Staat zum Verwaltungsstaat." [1]

Schließlich bestehe das vierte Merkmal des Regierens in "Führung, Integration und Repräsentation". ELLWEIN bezeichnet hier die Führung als das eigentlich Charakteristische des Regierens. "Wer führt, setzt die Ziele, bestimmt die Mittel und leitet ihren Einsatz". Und: "Mit der Zuständigkeit des Staates wächst die Notwendigkeit der Führung." [2]

An anderer Stelle schreibt er in Ablehnung jeder Theorie der Trennung von Staat und Gesellschaft: "... der Staat ist eine Integrationsform der Gesellschaft, durch die politische Führung "geschieht" diese Integration stets neu, diese Führung aber bedeutet, daß die gemeinsamen Aufgaben bestimmt und wahrgenommen werden". [3]

Bei der Untersuchung des Begriffs "regieren" in der deutschen Staats- und Politikwissenschaft war eine gewisse Vielfalt in der Begriffsbildung nicht zu übersehen. Sowohl in der Abgrenzung der Institutionen "gesamte Staatsgewalt", "Exekutive", "Regierung", "Verwaltung" bestehen verschiedene Auffassungen wie auch in der Begriffsbildung der Funktionen "regieren" und "verwalten" bzw. "politisch leiten und führen" und "ausführen".

---

1) ebd. S. 158
2) ebd. S. 159
3) ebd.S. 160

Anbetrachts dieser wissenschaftlichen Diskussion erscheint uns jene Bezeichnung der Institutionen am brauchbarsten: Neben der rechtssprechenden und gesetzgebenen gibt es die vollziehende Gewalt (Exekutive), die sich gliedert in die Regierung und die Verwaltung. Eine solche Bezeichnung verweist jede Auffassung von Regierung als "gesamte Herrschaftsgewalt" in die Gedankenwelt von monarchischen, diktatorischen oder Räte-Systemen.

Für unsere Fragestellung wichtiger ist die funktionelle Differenzierung in "regieren" oder besser "politisch leiten und führen" einerseits und "verwalten" oder besser "ausführen"andrerseits. Auch hier bestehen viele Unterschiede zwischen den betrachteten Autoren. Wir schließen uns denjenigen wie z.B. ELLWEIN an, die die Qualität des Regierens auch weiten Teilen der Verwaltung zusprechen. Die Funktionen richten sich eben nicht nach den Grenzen der Institutionen. Zur Unterstützung dieser Auffassung wollen wir einen Vertreter der angelsächsischen Politikwissenschaft heranziehen: Karl Loewenstein.

4.2.7. Karl LOEWENSTEIN

LOEWENSTEIN spricht von der Gewaltenteilung als von einer "unzeitgemäßen Lehre". "Die Doktrin von der Gewaltentrennung" verdanke ihre Entstehung einem "mechanistischen Denken". Diese Doktrin sei einerseits unzweckmäßig, anderseits sei in den konstitutionellen Demokratien die klassische Gewaltenteilung "bis zur praktischen Unbrauchbarkeit entleert worden". Die Einheit von Regierung und Parlamentsmehrheit habe die Legislative zu einem "mehr oder minder gefügigen Werkzeug" gemacht. Er schreibt: "Die Regierung allein bestimmt die Entscheidungsfällung und ihre legislatorische und administrative Durchführung, und auch die

Kontrollfunktion des Parlaments bleibt illusorisch".[1] Legislative und Exekutive seien keineswegs mehr getrennt, die Mitglieder der REgierung seien Mitglieder des Parlaments.[2]

Nach Loewenstein ist "die klassische Gewaltentrennung über Bord gegangen und an ihrer Stelle nur die technische Funktionenteilung übriggeblieben".[3] An anderer Stelle spricht er vom "technischen Problem der Arbeitsteilung".[4] Aus diesen Gründen schlägt er eine "neue Dreiteilung der Staatsfunktionen" vor, verharrt jedoch darauf, daß politische Macht geteilt und sich diese Teile gegenseitig kontrollieren sollen. Diese drei Funktionen sind:

- Die politische Gestaltungs- oder Grundentscheidung (policy determination),
- Die Ausführung der politischen Grundentscheidung (policy execution),
- Die politische Kontrolle[5] (policy control)

Für LOEWENSTEIN ist eine politische Grundentscheidung stets eine Auswahl aus mehreren Alternativen. Eine solche Entscheidung ist ein Entschluß des Gemeinwesens, der "für die Gemeinschaftsgestaltung in der Gegenwart und oft auch in der Zukunft richtungsweisend und grundlegend" ist.[6] Als Beispiele führt er an: die Wahl einer Verfassung, die Wahl zwischen Freihandel oder Protektionismus, die Einstellung zur Kirche, das Erziehungswesen, die Wahl des Wirtschaftssystems, der Übergang zum Wohlfahrtsstaat, die Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitern, die Frage der Verstaatlichung in der Wirtschaft, das Steuersystem und die Wohlstandsverteilung, der Eintritt in eine internationale

1) Loewenstein, Karl: Verfassungslehre, Tübigen 1969, S. 423, zu diesem Thema allgemein vgl. S. 31 ff und 422 f
2) Vgl. ebd. S. 32
3) ebd. S. 423
4) ebd. vgl. S. 32
5) Vgl. ebd. S. 39-49 Es sei hier darauf hingewiesen, daß ELLWEIN die Brauchbarkeit dieses Konzepts anzweifelt, vgl. ELLWEIN: Einführung..a.a.O. S. 128
6) ebd. S. 40

Allianz, Probleme der nationalen Sicherheit u.a.. Es handelt sich also um die grundlegenden und deshalb relativ seltenen Entscheidungen.Wie sehr auch wir LOEWENSTEINS Ansatz der Staatsfunktionen begrüßen, so scheint uns doch sein Begriff der politischen Grundentscheidung zu eng, um das Abgrenzungskriterium der Funktion "regieren" zu bieten, das wir für die Regierbarkeits-Problematik benötigen. Dieser Begriff entspricht in etwa dem wirtschaftswissenschaftlichen Begriff "Ordnungspolitik", u.E. fehlt für unseren Bedarf noch, was in der Wirtschaftswissenschaft als "Ablaufpolitik" entgegengesetzt wird. LOEWENSTEINS Kriterium für eine politische Grundentscheidung erscheint uns überdies nicht gerade überzeugend:

"In einer pluralistischen Gesellschaft, die unter der Einwirkung der öffentlichen Meinung steht, werden aber das Interesse, das eine konkrete Maßnahme in der Öffentlichkeit erweckt, und ihre Auswirkung auf breite und verschiedene Gesellschaftsschichten jeweils ein Indiz dafür bilden, daß es sich dabei um eine wirkliche politische Grundentscheidung handelt".[1)]

Die Formulierung und die Verwirklichung der politischen Grundentscheidungen - der Übersetzer spricht öfters auch nur von "politischen Entscheidungen" - liege in den Händen der Regierung und gegebenenfalls des Parlaments. Billigt das Parlament eine von der Regierung initiierte Entscheidung, dann sei dies ein Ausdruck der Machtteilung und der Mitverantwortung. Ein Zusammenwirken von Regierung und Parlament sei stets erforderlich.

Die Ausführung der politischen Grundentscheidung ist nach LOEWENSTEIN die "Umsetzung in die Praxis", sie kann jedes Gebiet staatlicher Tätigkeiten berühren. Häufig bestehe sie in Ausführungsgesetzgebung".[2)] Neben der Gesetzgebung

---

1) ebd. S. 41
2) ebd. S. 43

obliege die Ausführung der rechtssprechenden Funktion und vor allem der Verwaltung, deren Berührung mit dem Bürger infolge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates immer häufiger werde. "Volumenmäßig fällt der Verwaltung der wesentlichste Teil der Maßnahmen zur Ausführung der politischen Grundentscheidungen und der Staatstätigkeit überhaupt zu." [1)]

LOEWENSTEINS dritte Funktion dient der politischen Kontrolle und der Eindämmung politischer Macht. Ihr gilt das Hauptinteresse seines Buches. Er schreibt: "Der Angelpunkt der Funktion der politischen Kontrolle liegt in der Geltendmachung und Erzwingung der politischen Verantwortlichkeit." [2)]

Wie bereits ausgeführt, halten wir im Sinne unserer Fragestellung die funktionelle Auffassung des Begriffs "regieren" für brauchbarer als die institutionelle des Begriffs "Regierung", da sich die Regierungsfunktion nicht nach den Grenzen der Institutionen richtet. LOEWENSTEIN hat dazu mit seinen Staatsfunktionen einen fruchtbaren Weg gewiesen, wenn uns auch sein Begriff "politische Grundentscheidung" zu eng erscheint. Eher entspricht LOEWENSTEINS Begriff "policy determination" dann unseren Vorstellungen, wenn wir ihn mit "politischer Bestimmung" übersetzen, wobei "Bestimmung" Lenkung, Leitung oder Führung bedeuten kann. Wenn wir also der politischen Entscheidung das "Grundsätzliche" nehmen.

Diese Überlegungen führen uns zum Bezugspunkt "politisch-administratives System". [3)] Dieser keineswegs eindeutig gebrauchte Begriff stellt auf "regieren" als Funktion im Sinne von "politisch leiten, führen, entscheiden" ab. Zum politisch-administrativen System gehören somit alle Bereiche, in denen politisch relevant gehandelt, geführt,

---

1) ebd. S. 44
2) ebd. S. 48
3) zu diesem Begriff vgl. z.B. Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973; insbes. S. 13 ff.

entschieden, koordiniert, kontrolliert wird. Institionelle Orte können sein die Regierung, das Parlament, die Verwaltung, die Gerichtsbarkeit. Auf der anderen Seite wird alles Handeln vom politisch-administrativen System ausgeschlossen, das entweder nicht als "politisch"[1] anzusprechen oder nur Ausführen und reines Vollziehen ist.

Die Abgrenzung des politisch-administrativen Systems wird ganz verschieden erfolgen müssen, je nachdem man politisch oder administrativ betont oder beide gleichgewichtig. Kritisch wird die Abgrenzung vor allem bei der Frage, inwieweit die Verwaltung dazugehören soll. ELLWEIN hat dazu bereits einen fruchtbaren Ansatz geliefert. (Vgl. unten)

Wenn wir den Begriff "regieren" mit Blickrichtung auf "Regierbarkeit" untersuchen, dann muß einmal die Nahtstelle zwischen Regierenden und Regierten betrachtet werden. Das bedeutet, den Begriff "Herrschaft", im Sinne Max Webers ein Befehl-Gehorsam-Verhältnis, als Bezugspunkt zu nehmen. Diese Betrachtungsweise muß die Verwaltung soweit zum politisch-administrativen System hinzurechnen, als durch ihr Handeln Bürger verbindlich zu einem bestimmten Verhalten veranlaßt werden. Unter Verwendung der ELLWEINschen Kategorien muß man dann zum politisch-administrativen System die "Ordnungsverwaltung" (sie "vollzieht Gesetze... und kontrolliert, ob solche Vorschriften seitens der Betroffenen eingehalten werden"), zum großen Teil die "Dienstleistungsverwaltung" und die "politische Verwaltung" hinzurechnen.[2] Beziehen wir also "regieren" und "politisch-

1) Wir wollen nicht die Diskussion vertiefen, was unter "politisch" zu verstehen ist. Es kann auf eine umfangreiche Literatur verwiesen werden z.B. Platon, Aristoteles, Max Weber, Carl Schmitt. Wir wollen hier als politisch alles Handeln verstehen, das einen Einfluß auf die Machtverhältnisse, den Interessenausgleich und die Regeln des Zusammenlebens innerhalb einer durch den Geltungsbereich einer Verfassung definierten Gemeinschaft hat.

2) Vgl. Ellwein: Einführung ... a.a.O. S. 120 ff

administratives System" auf die Berührungen des einzelnen Bürgers mit den staatlichen Behörden, dann beziehen sich die Begriffe "regieren" und "Regierbarkeit" auf die Anweisungsbefugnis der Regierenden und auf die Gehorsamsbereitschaft der Regierten.

Betrachten wir zum anderen das Funktionieren des "politisch-administrativen Apparates" (also alle Probleme der Personalpolitik, der Informationswege, der hierarchischen Ordnung, der Leitungsbefugnisse, des Kontroll- und Berichtswesens, des Führungsstils, der Koordination usw., d.h. die Probleme innerhalb des Kabinetts, zwischen den Ministerien, zwischen politischer und bürokratischer Führung, innerhalb der Ministerien und zwischen ihnen und nachgeordneten Instanzen bzw. den Länderverwaltungen), dann muß man "regieren" im Sinne von "beherrschen des Apparates" verstehen, und zum politisch-administrativen System muß nach den ELLWEIN schen Kategorien die "wirtschaftliche Verwaltung" (die Bewirtschaftung des Vermögens und der Einnahmen der öffentlichen Hand, vgl. Ellwein S. 121) und die "Organisationsverwaltung" (die innere Organisation der Verwaltung) gezählt werden. Andrerseits können Teile der "Ordnungsverwaltung" und der "Dienstleistungsverwaltung" außer Ansatz gelassen werden. Wenn wir die Frage nach der Regierbarkeit stellen, müssen beide Gesichtspunkte berücksichtigt werden: das "Regieren" in der Beziehung zum Bürger und das "Regieren" in der Beziehung auf den immer komplizierter werdenden Apparat.

Im vergangenen Abschnitt haben wir den Begriff "regieren" in der deutschen, englischen und französischen Terminologie und in der deutschen Staats- und Politikwissenschaft untersucht. Das vorgefundene umfangreiche Material könnte nun auf verschiedene Weise genutzt werden. Man könnte daraus z.B. Hypothesen über mögliche Ursachen des Phänomens

"Unregierbarkeit" entwickeln. Zunächst gilt es aber, aus den vorgefundenen Vorstellungen von "regieren" einen Begriff "Regierbarkeit" abzuleiten. Man könnte die Früchte der Untersuchungen in Form eines kurzen Satzes zusammenfassen: Regierbarkeit liegt vor, wenn alles das, was sich als "regieren" herauskristallisiert hat, möglich ist und in Zukunft möglich bleibt. Und: Unregierbarkeit liegt vor, wenn eine Schwelle überschritten ist, jenseits der alles dies nicht mehr möglich ist. Bevor wir jedoch den abschliessenden Versuch einer begrifflichen Abgrenzung wagen, soll noch geprüft werden, ob und inwieweit der Begriff "regieren" Wandlungen unterworfen ist. Denn dann ist anzunehmen, daß sich der Begriff "regierbar" ebenfalls wandelt.

4.3. Wandlungen der Begriffe "regieren" und "Regierung"

Die jüngste Diskussion der Regierbarkeits-Problematik ist Ausfluß der ebenfalls jungen politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit der Funktion "Regieren". Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert war der Untersuchungsgegenstand "Regieren" von der positivistisch ausgerichteten deutschen Staatsrechtslehre und auch der Politikwissenschaft in den Hintergrund gedrängt worden. Die Wissenschaft beschäftigte sich vielmehr mit den Problemen des Rechtsstaates, der Verfassung, des Schutzes der individuellen Freiheitsrechte gegenüber dem Staat, der Gewaltenteilung und der Demokratie. Weitere Schwerpunkte waren die Durchsetzung des Volkswillens bzw. allgemein die politische Willensbildung und die Bindung der Exekutive an das Gesetz. Im Zuge der Gewaltenteilungslehre sah man die Regierung allenfalls als Exekutive, die die Gesetzesbefehle der Volksvertretung auszuführen hatte. Die Probleme des Regierens waren bis in die 60-er Jahre kein zentrales Thema der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik, ganz im Gegensatz

zu den angelsächsischen Ländern. Gründe dafür waren die geschichtliche Entwicklung im Deutschland der letzten hundert Jahre, nach dem zweiten Weltkrieg vor allem die Bemühungen, in Westdeutschland zuerst einmal eine stabile Demokratie zu etablieren.[1)]

Erste Ansätze, dem Regieren wieder ein größeres Interesse zuzuwenden, gab es nach dem ersten Weltkrieg, hervorragendes Beispiel dafür ist Rudolf Smend.[2)] Nach der Unterbrechung durch das Dritte Reich war es 1952 Ulrich Scheuner, der als einer der ersten daran mahnte, dem Regieren größeres Interesse zuzuwenden.[3)]
Seit etwa 15 Jahren nun sind in der deutschen Politikwissenschaft Probleme des Regierens in den Mittelpunkt gerückt. Zahlreiche Abhandlungen zu diesem Thema sind veröffentlicht worden von Böckenförde, Hennis, Guilleaume, Scheuner, Ellwein. Mitte der 60-er Jahre entwickelten Hennis, Ellwein und Guilleaume bereits je eine "Regierungslehre".[4)]

---

1) Vgl. Stammen, Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967, Einleitung von Theo Stammen, S. 4-6 und:
Hennis, Wilhelm: Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965), in: Stammen,Theo a.a.O. S. 474, 476 f
2) Vgl. Stammen, Theo a.a.O. S. 7 und Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen u. andere Aufsätze, Berlin 1955
3) Vgl. Stammen a.a.O.S. 8 und Scheuner, Ulrich: Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche (Festgabe für Rudolf Smend),Göttingen 1952
4) Vgl. Stammen, Theo a.a.O. S. 1 und 9
Böckenförde,Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereiche der Regierung, Berlin 1964
Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964
Guilleaume, Emil: Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Baden-Baden 1966
Scheuner, Ulrich: Regierungskunst in der heutigen Welt.
Ellwein, Thomas: Einführung in die Regierungs-und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966
Guilleaume, Emil: Regierungslehre, in: Der Staat, Jg.2,1965
Hennis,Wilhelm:Aufgaben einer modernen Regierungslehre,in: PVS, 6.Jg.1965

Hennis hielt zu diesem Zeitpunkt bereits seit Semestern eine Vorlesung an der Universität Hamburg über "Grundzüge einer modernen Regierungslehre", deren erster Abschnitt mit "Wandlungen des Regierens seit 1900" überschrieben war.[1] Kennzeichnend für diese neue Entwicklung war auch 1970 Laufers Edition: "Regieren im Verfassungsstaat".[2]

Dieser Wandel im Interesse der Politikwissenschaft bzw. Staatsrechtslehre war aber nichts anderes als ein Spiegel des strukturellen Wandels des Staates vom liberalen Rechtsstaat des 19. zum Daseinsvorsorgestaat des 20. Jahrhunderts, dessen Hauptkennzeichen das ungeheure Anwachsen der Staatsaufgaben ist. Es mußte sich zwangsläufig der Charakter des Regierens ändern und aber auch der Begriff des Regierens, der allzulange von der traditionellen Staatsrechtslehre unkritisch übernommen worden war.[3] Smend, Anfang der 20-er, und Scheuner,Anfang der 50-er[4] Jahre, haben dann große Anstrengungen unternommen, das Begriffsinstrumentarium der traditionellen Staatsrechtslehre den geänderten Bedingungen anzupassen. Vor allem ging es darum, die besondere Bedeutung der Regierungstätigkeit von der rein vollziehenden Verwaltung abzugrenzen. Dabei war allerdings gegen die Doktrin der traditionellen Gewaltenteilungslehre anzukämpfen. Mit anderen Worten: Wenn sich die Struktur des Staates und die politischen Rahmenbedingungen ändern, dann ändert sich auch der Charakter und der Begriff des Regierens. Und wenn man den Begriff "Regierbarkeit" einführt, muß man sich sehr gut überlegen, welchen Begriff von "regieren" man zugrunde legt. Es könnte nämlich sein, daß eine Situation nach

---

1) Vgl.Hennis, Wilhelm: Aufgaben ..a.a.O., hier zit. nach Stammen, Theo a.a.O. S. 470 (Anmerkung 1) u. S. 495 f.
2) Echtler, Ulrich und Laufer, Heinz (Hrsg.): Regieren im Verfassungsstaat, München 1970
3) Vgl. Stammen, Theo a.a.O. S. 6 ff
4) Vgl. ebd. S. 7 f.

einer alten Vorstellung von Regieren als "unregierbar", nach einem inzwischen weiterentwickelten Charakter von Regieren aber sehr wohl als "regierbar" erscheinen könnte.

4.3.1. Der neue Charakter des Regierens

Nehmen wir Hennis mit seinem Aufsatz: "Aufgaben einer modernen Regierungslehre" (1965)[1] als Zeugen für diesen Wandel des Charakters des Staates, des Begriffs Regieren und des Interesses der Politikwissenschaft.
Sein Interesse gilt der "Art und Weise, wie unter der Herausforderung moderner Staatsaufgaben das Geschäft der Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens besorgt" wird.[2] Seine weiteren Kennzeichnungen des Regierens sind: "Tätigkeit zur Durchsetzung der staatlichen Zwecke",[3] "lenken, steuern, Prioritäten setzen, Richtung geben, zusammenordnen, koordinieren".[4] Regieren habe mit Staatskunst und Staatsklugheit zu tun,damit, wie die Mittel eingesetzt werden, um die Staatszwecke zu erreichen.[5] Hennis ordnet dem Regieren das Gesetzgeben zu, und seiner Ansicht findet Regieren seine "fließende Erweiterung" im Bereich des Verwaltens.[6] Damit wird eine Auffassung von "politisch-administrativem System" angedeutet.

Das derart begriffene Regieren ist Gegenstand seiner Regierungslehre, die er als "so etwas wie eine Betriebswirtschaftslehre des modernen Staates" betrachtet, die die Technik des modernen Regierens untersucht.[7] Die Fragestellungen einer Regierungslehre seien z.B.:

1) Hennis, Wilhelm: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: Stammen, Theo a.a.O. S. 470 ff.
2) ebd. S. 474
3) ebd. S. 476
4) vgl. ebd. S. 487 f.
5) vgl. ebd. S. 493
6) vgl. ebd. S. 474
7) vgl. ebd. S. 478

"Wie wird diese enorme Maschinerie des modernen Produktions- und Verteilungsapparates am besten gesteuert?" Und "Wie gewinnt ein Staat Handlungsfreiheit, wie organisiert er seine Arbeit, welches sind die optimalen Instrumente zur Erfüllung seiner Aufgaben?"[1] Untersuchungsgegenstand sei also die "Maschinerie des Regierens unter modernen Bedingungen", dabei dürfe eine Regierungslehre aber nicht zur bloßen Technologie der Politik entarten.[2]

Ausgangspunkt und Bezugspunkt einer Regierungslehre müssen nach Hennis die Staatsaufgaben sein, deren Dynamik und deren gewaltige Ausdehnung erst einmal geschildert werden müsse und die den Leitfaden für die Analyse der Regierungstechnik, d.h. der Lenkungs- und Koordinationstechniken abgeben müßten.[3]

Auch Guilleaume[4] macht den Wandel der Regierungsfunktion zum Ausgangspunkt seiner Regierungslehre und seiner Reformvorstellungen. Auch nach seiner Meinung sei an eine "Systematisierung und Rationalisierung des Tätigkeitsbereichs dieses höchsten Staatorgans" bisher nur wenig gedacht worden.[5] Jedoch sei untersuchenswert eine "Regierungskunst im Sinne der Kenntnis und Beherrschung der Mittel zur Bewältigung des von jedem Regierenden zu meisternden Aufgabenkreises".[6]

Das Kabinett sei heute durch sehr unterschiedliche Aufgaben überlastet. Ein Minister müsse den Regierungschef politisch beraten, er müsse mitbestimmen im Kabinett, er müsse im Kabinett die politische Auffassung seiner Fraktion vertreten,

---

1) ebd. S. 481 f
2) vgl. ebd. S. 486
3) vgl. ebd. S. 483 ff.
4) Guilleaume, Emil: Regierungslehre (1965), in: Stammen, Theo a.a.O. S. 446 ff.
5) ebd. S. 446
6) ebd. S. 448

er müsse den Standpunkt der Regierung im Parlament und gegenüber der Öffentlichkeit vertreten, schließlich sei er Chef seines Verwaltungszweiges.[1)]

An eine Regierungslehre sei die Forderung zu richten, die Tätigkeitsvorgänge der REgierungsarbeit zu analysieren. Neben der Verwaltungsführung gehöre zu den Tätigkeiten der Regierung die Zielbestimmung für das Gemeinschaftsleben und die Verwirklichung dieser Zielsetzung, dabei müsse der Regierungswille auf die Verwaltung einwirken. Eine Regierungslehre habe vor allem das Instrumentarium zu untersuchen.[2)] Guilleaume sieht drei Aufgabenbereiche zur "organisatorischen Erfassung": 1. die "Erarbeitung der Zielsetzung der Regierung"; 2. die "Herbeiführung des Konsensus der Willensträger im Staate zu dieser Zielsetzung"; 3. die "Leitung der Verwaltungszweige".[3)]

Zur besseren Bearbeitung dieser drei Bereiche und zur Entlastung des Ministers von seiner Doppelrolle als politischer Minister und Ressortchef schlägt Guilleaume eine Trennung der politischen von der verwaltungsführenden Funktion vor. Die Regierung soll sich gliedern in ein politisches und in ein Verwaltungskabinett.[4)]

Die Aufgabe des politischen Kabinetts könne gemäß den Anforderungen des modernen Regierens sein: Erarbeitung der politischen Zielsetzung und Vertretung dieser Zielsetzung in Parlament, Partei und öffentlichem Leben; Förderung der politischen Meinungsbildung innerhalb der Parteien durch Vermittlung der Regierungsauffassung; u.a..
Das Verwaltungskabinett der Ressortchefs erfüllt die Re-

1) vgl. ebd. S. 451
2) vgl. ebd. S. 457 ff
3) vgl. ebd. S. 460
4) vgl. ebd. S. 463

gierungsaufgabe der Verwaltungsführung, sein Chef ist Mitglied des politischen Kabinetts, dadurch sollen die Richtlinien der Politik auf die Verwaltungsführung einwirken können.[1)]
Zur Unterstützung der so organisierten Regierungsarbeit empfiehlt Guilleaume Arbeitsstäbe, von denen einer direkt dem Regierungschef, andere den Ministern zuarbeiten sollen. Diese sollen zugleich Planungsstäbe sein.[2)]

4.3.2. Der Wandel der Richtlinienkompetenz

Im Laufe unserer Betrachtung über den Wandel des Regierens haben wir bisher den Wandel des wissenschaftlichen Interesses und den Wandel der Begriffe aufgezeigt. Doch dieser Wandel äußert sich auch in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Es darf vermutet werden, daß je nach verfassungsrechtlicher Ausgestaltung von Verantwortung, Kompetenzregelung und Abhängigkeitsverhältnissen die Funktion des Regierens eine ganz verschiedene Qualität annimmt. Wir können uns hierbei auf den Aufsatz von Theodor Eschenburg beziehen: "Die Richtlinien der Politik in Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit" (1954).[3)]

Im"Bismarckreich" war der Kanzler allein dem Kaiser verantwortlich, ihm waren die Ressortchefs als Staatssekretäre unterstellt. Gleichzeitig war der Reichskanzler preußischer Ministerpräsident und damit Vertreter des mächtigsten Landes im Bundesrat. Auf dieser Verbindung beruhte die starke Stellung des Kanzlers, vorausgesetzter besaß das Vertrauen des Kaisers. Etwas eingeschränkt freilich war diese starke Stellung dadurch, daß er in Preußen nur "primus inter pares" und damit im Bundesrat an die Beschlüsse einer Kollegial-

---

1) Vgl. ebd. S. 463 f
2) Vgl. ebd. S. 465 f
3) Eschenburg, Theodor: Die Richtlinien der Politik in Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Stammen, Theo a.a.O. S. 361 ff

regierung gebunden war. Diese Konstruktion war auf Bismarck (und auf das Verhältnis zu Kaiser Wilhelm I) zugeschnitten und erforderte ein entsprechendes Geschick.[1]

Hugo Preuß, der "eigentliche Vater der Weimarer Verfassung" (Eschenburg), prägte, angeregt von den Erfahrungen nach Bismarcks Sturz, in seinen Verfassungsreformentwörfen die neue Ausgestaltung einer Richtlinienkompetenz: "Der Reichskanzler trägt dem Reichstag gegenüber die Verantwortung für die Richtlinien der Politik,jeder Reichsminister selbständig die Verantwortung für die Leitung des ihm anvertrauten Geschäftszweiges." [2] In der WEimarer Reichsverfassung wurde diese Richtlinienkompetenz allerdings sehr eingeschränkt. Der Kanzlér konnte seine Minister nur mit Einwilligung des Reichspräsidenten entlassen. In dessen Hand lag auch die Organisationsgewalt über die Einrichtung der Ministerien. Über das Recht, den Reichskanzler zu entlassen und zu ernennen, konnte der Reichspräsident einen starken Einfluß auf die Richtlinien der Politik ausüben. Unter Androhung einer Entlassung des Kanzlers konnte er sogar die Ernennung von Ministern seines Vertrauens erzwingen. Andrerseits hatte auch der Reichstag einen starken Einfluß auf die Richtlinien der Politik, da jede Parlamentsmehrheit, wenn auch nur in der Negation einig, den Kanzler und auch einzelne Minister abberufen konnte. So mußte der Kanzler zwei Herren dienen.[3] Eschenburg schreibt: "Aus dem, der die Richtlinien bestimmte, konnte nach der Verfassungskonstruktion leicht nur ein Hüter fremder Richtlinien werden".[4] Beredter Ausdruck dieser unstimmigen Verfassungskonstruktion war die Bezeichnung der Regierung Brüning als "Präsidialkabinett".[5] Das Ministervorschlagsrecht und das

---

1) Vgl. Eschenburg a.a.O. S. 362
2) ebd. S. 364 f
3) Vgl. ebd. S. 370 ff
4) ebd. S. 371
5) Vgl. ebd. S. 376

Richtlinienbestimmungsrecht des Kanzlers waren in der Verfassungswirklichkeit aber noch weiter eingeschränkt:

Unter ständiger Androhung der Entlassung des Kanzlers oder einzelner Minister durch das Parlament erfolgte die Bildung eines Kabinetts faktisch nicht durch Auswahl der Minister durch den Kanzler sondern durch die Regierungsfraktionen. Die Minister und auch der Kanzler wurden stark von ihren Parteien überwacht. Die Regierungsfraktionen vereinbarten oft die Richtlinien der Politik, und Koalitionsverträge wurden Grundlage für die Regierungserklärungen. So wurde der Kanzler zum "Vollzieher und Hüter der Koalitionsrichtlinien"(Eschenburg). Zu allen diesen Belastungen der "Regierbarkeit" kam noch die besondere Parteienlandschaft im Reichstag: Es gab keine festen Parteigruppierungen, die eine verläßliche Regierungsmehrheit hätten bilden können, sondern der Kanzler mußte sich seine Mehrheit je nach Problemstellung in ganz verschiedenen Konstellationen "zusammensuchen". Dadurch wurde die Regierungsbildung und -führung in einem großen Ausmaß erschwert. Insgesamt mußte sich der Kanzler in drei Abhängigkeiten bewegen, die er zusammen nur selten befriedigen konnte: vom Reichspräsidenten, vom Parlament und von den Parteiapparaten.[1)]

Allen diesen Mängeln sollte die Neukonstruktion des Kanzleramtes im Grundgesetz der Bundesrepublik begegnen: Die Berufung und Abberufung des Kanzlers steht allein dem Parlament zu. Das konstruktive Mißtrauensvotum sorgt für eine "Ersetzung statt Absetzung" des Kanzlers, der in der Auswahl und Abberufung der Minister frei, der allein der Volksvertretung gegenüber verantwortlich ist. Nur der Kanzler kann die Vertrauensfrage stellen und bei Ablehnung das Par-

---

1) Vgl. ebd. S. 372 ff

lament mit Zustimmung des Bundespräsidenten auflösen. Die Führungsposition des Bundeskanzlers wurde wesentlich verstärkt. Nun sind z.B. die Richtlinien des Kanzlers für die Minister verbindlich. Die Kontrollbefugnisse des Kanzlers über die Minister wurden erweitert. Die Geschäftsordnungen geben dem Kanzler stärkere Instrumentarien der Führung. Die Organisationsgewalt, ehemals eine Kompetenz des Reichspräsidenten, wurde auf den Kanzler übertragen.[1] Über die Verbindung von Verfassung und Geschäftsordnungsbestimmungen schreibt Eschenburg: "Erst durch das Bonner System wird der Bundeskanzler zum Lenker der Regierung und damit zum Führer der Staatspolitik, aber nicht zum Diktator, auch nicht auf Frist".[2] Trotz dieser Machtstellung obliegt dem Kanzler doch die Pflicht zur Koordination, da er bei wichtigen Entscheidungen, z.B. Gesetzesinitiative, Bundeszwang oder Vertrauensfrage, auf die Zustimmung des Kabinetts und eines oder mehrerer Bundesorgane angewiesen ist. Außerdem sind Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung dem Kabinett zur Beratung und Beschlußfassung vorzulegen.[3]
Verstärkt wird die Führungsposition des Kanzlers noch, wenn er gleichzeitig Parteivorsitzender ist. Dann kann er nämlich die Partei voll in den Dienst der Regierungsführung stellen, dann führt er über die Koalitionsparteien auch das Parlament.[4]

Aus Eschenburgs Analyse der Richtlinienkompetenz geht hervor, daß in den drei betrachteten Verfassungskonstruktionen die Regierungsfunktion des Kanzlers als Schlüsselfigur ganz verschieden begrenzt und mit Kompetenzen versehen ist. Daß

---

1) Vgl. ebd. S. 380 ff
2) ebd. S. 383
3) Vgl. ebd. S. 383
4) Vgl. ebd. S. 386

auch die Vorstellungen von Regieren starken Wandel unterlagen, geht aus den ebenso differierenden Verfassungswirklichkeiten hervor. Somit belegt auch diese Analyse die These, daß der Begriff "regieren" einem ständigen Wandel unterworfen ist und deshalb auch der Begriff "Regierbarkeit".

4.3.3. Der Wandel des staatsrechtlichen Begriffs "Regierung"

Ein weiterer Zeuge für den Wandel von Begriff und Funktion der "Regierung" ist Werner FROTSCHER in seiner Habilitationsschrift "Regierung als Rechtsbegriff" (1974). Zu Beginn seiner verfassungsrechtlichen und staatstheoretischen Analyse weist er darauf hin, daß der Begriff der "Regierung" in der Rechtswissenschaft bisher keine eindeutige Festlegung erfahren habe. So unterscheide man etwa "Regierung im materiellen Sinn", "Regierung im organisatorischen Sinn" und "Regierung im formellen Sinn". Oder man unterscheide auch: "Regierung im institutionellen, organisatorischen, formellen oder subjektiven Sinn, soweit ein Verfassungsorgan (Bundes-, Landesregierung) gemeint ist", auf der einen Seite und "Regierung im funktionellen, inhaltlichen, materiellen oder objektiven Sinn, soweit die Ausübung der Staatsgewalt und die Aufgabe der Staatsleitung angesprochen sind", auf der anderen Seite.[1)]
Frotscher zitiert SMEND, indem er schreibt: "In seiner (Smends, der Verf.) 1923 erschienenen Abhandlung über "Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform" bestimmte er die Regierung als die politische Gewalt im Staate, d.h. als den Bereich, "in dem der Staat sich und sein Wesen bestimmt und durchsetzt".[2)]

---

1) Frotscher, Werner: Regierung als Rechtsbegriff, Berlin 1975, S. 13
2) Vgl. ebd. S. 13, Das Zitat entstammt Smend, Rudolf a.a.O. S. 79

Auf den Zusammenhang zwischen Regierungsbegriff und Staatsverständnis habe, so Frotscher, auch Scheuner eindringlich hingewiesen, nach dessen Auffassung der Begriff der Regierung nur "aus den Grundlagen, der Frage nach dem Staat, dem Wesen des Politischen und dem Verhältnis von Staat und Recht" bestimmt werden könne.[1)]
Frotscher zitiert auch die Begriffsbildung Georg KASSIMATIS: Regierung sei im materiellen Sinn "die leitende, das Interesse des Staatsganzen berücksichtigende staatliche Ermessentätigkeit".[2)] Doch Frotscher selbst konstatiert als Ausgangslage die "geschichtlich-politische Bedingtheit der staatsrechtlichen Begriffsbildung"[3)] in Bezug auf "Regierung", dies ist für ihn Grund zu seiner verfassungsgeschichtlichen Untersuchung.

Er untersucht ausführlich den Wandel der Begriffe "government", "gouvernement" und "Regierung":

""Government" ... entspricht in seiner funktionellen Bedeutung dem deutschen "Staat", allerdings nur insoweit, als es den Bereich des Staatlichen, also die Ausübung von Hoheitsgewalt kennzeichnet. In der inhaltlichen Ausgestaltung dieses Bereiches bestehen dagegen grundlegende Unterschiede zwischen deutscher und englischer Staatsauffassung. Das Government erscheint nur als eine Funktion ("an instrument") der von der Sphäre des Politischen nicht getrennten Gesellschaft, der "civil society""[4)] An anderer Stelle weist Frotscher darauf hin, daß "govern" auch die Tätigkeit der Gerichte umfaße, daß government Staatsgewalt im weitesten Sinne bedeute.[5)] Dieser Begriff von government habe sich bereits im England des 17. Jahrhunderts geprägt und sei beibehalten worden, weil England die Spaltung der "societas civilis"

---

1) Vgl. ebd. S. 194, vgl. Scheuner, Ulrich: Der Bereich der Regierung, a.a.O. S. 268
2) Vgl. ebd. S. 14 und vgl. Kassimatis, Georg: Der Bereich der PLgierung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 66, 1967, S. 54
3) Vgl. ebd. S. 14 u. Böckenförde, E.-W.: Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Schriften zum Öffentl. Recht, Bd. 1, 1958, S. 12
4) ebd. S. 233

in "Staat" einerseits und "Gesellschaft" andrerseits nicht wie das europäische Festland vollzogen habe.

Auch der französische Begriff "gouvernement" habe ursprünglich einen "umfassenden Gehalt, der alle staatliche Herrschaft einschloß", gehabt, habe sich allerdings im 18. Jahrhundert verengt, dann nach der Französischen Revolution wieder erweitert.[1] Für die verschiedene Entwicklung der von den lateinischen Verben "regere" und "gubernare" abgeleiteten Regierungsbegriffe macht Frotscher die Divergenzen zwischen angelsächsischer und kontinentaler Staatsanschauung verantwortlich.[2]

Auch in Deutschland hat nach Frotscher der Begriff "Regierung" vom Beginn der Neuzeit bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts den "Inbegriff aller Herrschertätigkeit, die staatliche Gesamtleitung" bezeichnet. Neben diesem funktionellen Gehalt habe der Regierungsbegriff auch bald eine organisatorische Bedeutung angenommen. Doch als Bezeichnung für die "Ausübung der gesamten Staatsgewalt" sei er bis in die konstitutionelle Monarchie hinein erhalten geblieben.[3] "Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als das monarchische Prinzip seine zentrale Bedeutung für das deutsche Staatsrecht verloren hatte", habe sich ein "neuer, eingeschränkter Regierungsbegriff" gebildet. Frotscher nennt vor allem JELLINEK. "Regierung im funktionellen Sinn war nun die freie, richtunggebende Tätigkeit innerhalb der EXEKUTIVE. Die neue Verwendung ist auf dem Hintergrund der durch die Entgegensetzung von "Staat" und "Gesellschaft" gekennzeichneten deutschen Staatsauffassung zu sehen". Der "vom Parlament nicht kontrollierte Freiraum "Regierung"" sei nun der wichtigste Teil der Staatlichkeit gewesen. Dieser neue Regierungsbegriff sei auch in der Weimarer Demokratie "für die überwiegende Mehrheit der deutschen Staatsrechtslehre bestimmend" geblieben.[4]

---

1) vgl. ebd. S. 233 f
2) vgl. ebd. S. 15
3) vgl. ebd. S. 234
4) ebd. S. 234 f

Bezüglich des Bonner Grundgesetzes kommt Frotscher zu Überlegungen, die unseren Vorstellungen vom "politisch-administrativen System" zuwiederzulaufen scheinen. Dabei scheint er einer Gewaltenteilungslehre anzuhängen, die u.E. der politischen Wirklichkeit des parlamentarischen Systems nicht mehr entspricht:

Der organisatorische Regierungsbegriff habe zwar im Grundgesetz eine hervorragende Bedeutung, "weil er das staatsleitende Verfassungsorgan" kennzeichne, doch fehle der funktionelle Regierungsbegriff im Verfassungstext. Die drei Funktionen der Staatsgewalt seien Gesetzgebung, Rechtssprechung und vollziehende Gewalt, daneben gebe es keinen Raum für eine vierte Gewalt "Regierung".[1] Im übrigen erschöpfe sich die Aufgabe der Exekutive nicht im bloßen Vollzug der Gesetzesbefehle, sondern umfasse eigenverantwortliche Sozialgestaltung, so daß sich eine Herausstellung einer besonderen Funktion "Regierung" erübrige. Eine solche Verselbständigung würde die Balance der drei Gewalten verschieben. Der "sog. Regierungsbereich" gehöre uneingeschränkt zur zweiten Gewalt.[2]

Mit dieser Ansicht stellt sich Frotscher nach eigenen Worten gegen die Mehrheit der deutschen Staatsrechtslehrer, die eine besondere Regierungsfunktion anerkennten. Frotscher hält diesen Standpunkt für "verfehlt". Er schreibt:
"Die Formgebung der staatlichen Gewalt im demokratischen und sozialen Rechtsstaat der Gegenwart verlangt keine eigenständige Regierungsfunktion. Es ist deshalb nicht gerechtfertigt, die Bestimmungs- und Leitungsbefugnisse der Exekutive in einem Teilbereich durch eine besondere Funktion "Regierung" herauszustellen."[3]

Wenn wir auch dieser Ansicht Frotschers nicht zustimmen können, so macht sie doch, neben seinen Beiträgen zu unserer Frage nach dem Wandel des Begriffs Regierung, auf etwas aufmerksam: Wir dürfen durch eine besondere Hervorhebung der Regierungsfunktion nicht indirekt in eine neue Trennung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen "politisch-administrativem System" und Gesellschaft zurückfallen.[4]

---

1) Vgl. ebd. S. 174
2) Vgl. ebd. S. 222f und S. 235
3) ebd. S. 235
4) Vgl. ebd. S. 223

4.3.4. Die ungeheure Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben

Worin besteht nun der Wandel des "Regierens" im einzelnen? Hier haben wir uns mit der These auseinanderzusetzen, daß das Regieren im Verlaufe der Wandlung vom liberalen Rechtsstaat zum modernen Daseinsvorsorgestaat eine ganz andere Qualität bekommen habe, vor allem durch die Verkomplizierung der Lebensverhältnisse und die ungeheuer gewachsenen Staatsaufgaben.
So schreibt LAUFER 1970: "Regieren im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts unterscheidet sich total vom Regieren aller vorangegangener Epochen in der Geschichte politischer Gesellschaften." Die Regierungstätigkeit sei heute zur "Conditio sine qua non menschlicher und gesellschaftlicher Existenz schlechthin geworden".[1)]

Stellvertretend für viele Autoren, die dieses Phänomen beschreiben, sei zur Charakterisierung weiterhin Laufer zitiert:

"Noch niemals in der Geschichte der Menschheit hing Individual- und Sozialexistenz in einem so umfassenden Maße vom Handeln der Regierenden ab wie gegenwärtig und zukünftig. Regierungshandeln erfaßt alle gesellschaftlichen und persönlichen Existenzbereiche von der Geburt bis zum Tod, von der Ausbildung über die Berufswahl und Berufsausübung bis zur Berufsänderung und bis zum Berufsende; es betrifft die Freizeitgestaltung und Sicherung des Lebensabends ebenso wie den Schutz vor Unfall und Versorgung im Krankheitsfalle; es umfaßt die Nahrungsmittelversorgung ebenso wie die Behausung, die Versorgung mit Energie gleichermaßen wie die verschiedenen Arten des Transportes und des Verkehrs. Der zutage tretende Wandel der Regierungstätigkeit findet seinen Ausdruck in Formeln wie Sozialstaat, Verwaltungsstaat, Daseinsvorsorgestaat, Leistungsstaat, Interventionsstaat, Verteilerstaat u.ä. Das Regieren ist demzufolge umfassend, je total geworden, es hat eine neue Qualität erreicht, woraus neue Qualitätsanforderungen an die Regierenden resultieren, die allerdings bisher kaum das Interesse der zialwissenschaften geweckt haben...Der technologische, wirtschaftliche und soziologische Wandel aller hoch_zivilisierten Gesellschaften hat das Regieren im weitesten Sinne und die dafür zuständigen Institutionen zum Angelpunkt der

1) Laufer,Heinz: Einführung in Echtler, Ulrich u. Laufer,Heinz

politischen Ordnung werden lassen; die Regierungsbereiche und die Regierungstätigkeit wurden unvorstellbar kompliziert; die für die Durchführung der Regierungsaufgaben erforderliche Regierungsmacht nahm und nimmt gigantische Ausmaße an." 1)

Diese ungeheure Ausdehnung der Staatsaufgaben und die Verkomplizierung der Staatstätigkeit hat nun vielerlei Aspekte, die auch vielerlei Schlaglichter auf das Problem der Regierbarkeit werfen. Zum einen ist dem Staat eine allumfassende Macht zugewachsen, verbunden mit einer Einschränkung des Freiheitsbereichs des Einzelnen. Denn meist sind die Leistungen des Staates an Bedingungen und Auflagen gebunden. So kann der Staat das Verhalten seiner Bürger beeinflussen,[2] ohne direkt eine Befehlsgewalt ausüben zu müssen. Er lenkt, indem er anreizt, indem er die Interessen und Bedürfnisse der Menschen zum Vehikel seiner Ziele macht. Er greift somit auf psychologische Mechanismen zurück, die man in weiten Teilen mit den Abläufen in Werbemethoden in Verbindung bringen kann. Dazu kommt, was Laufer ebenfalls klar feststellt: "Die Bindung öffentlicher Gelder an Eigenleistungen und Verhaltensweisen, an Auflagen und Folgewirkungen bewirkt ein Übermaß an Anpassung und konformen Verhaltensweisen ... Das Ergebnis ist ... eine zunehmende Gleichschaltung der menschlichen Lebensweise. Die freie individuelle Persönlichkeitsentfaltung wird mehr und mehr eingeschränkt und an ihrer Stelle schreitet die egalisierende Kollektivierung fort." 3)

Letzlich wird die gewaltige Macht des Staates durch Menschen ausgeübt: "Gleichschaltung und Kollektivierung erfolgen durch ein Heer von öffentlichen Bediensteten ... Wer über Gewährung von Leistungen zu befinden hat, übt Macht aus. Diese ist zwar im Rechtsstaat prinzipiell beschränkt, kontrollierbar und revidierbar, gleichwohl ist die Macht der

1) ebd. S.7 f.
2) Vgl. Laufer,Heinz: Der sozialisierte Mensch,Stuttgart 1978, S. 102 f
3) ebd. S. 103

staatlichen Funktionäre im Sozialstaat für viele Millionen Bürger zur Quelle von Angst und Psychosen geworden",[1] schreibt Laufer und weist auf die Hochrechnung hin, nach der im Jahre 2043 alle Erwerbstätigen der Bundesrepublik im öffentlichen Dienst stehen, falls das öffentliche Personal im augenblicklichen Tempo weiterwachsen sollte. Laufer stellt dann die provokative These auf vom "unverantworteten totalen Staat", er fragt, "ob es im verteilenden Wohlfahrtsstaat der Massendemokratie überhaupt noch politsche Verantwortung gibt und geben kann".[2] "Die perfekte Interdependenz im Leistungsstaat, die Abhängigkeit aller Amtsträger voneinander ... hat dazu geführt, daß eindeutig zumeßbare Verantwortung mehr und mehr im Schwinden begriffen ist. Je umfassender die Staatsleistungen werden, desto stärker schwindet die eindeutige Zurechenbarkeit zu öffentlichen Amtsträgern und damit wächst die Nicht-Verantwortung." [3]

Die Gefahr des schließlich totalen Staates sieht Laufer in der ins Unermessliche steigenden Ausdehnung der Tätigkeiten des Sozialstaates mit einer immer mehr ausgreifenden Lenkung der Bürger. "Als Endstation des überstrapazierten Wohlfahrtsstaates droht, daß individuelle und politische Freiheit durch gesteuerte, unentrinnbare Kollektivität ersetzt wird."[4]

Als Beitrag zur Lösung dieser Probleme fordert Laufer: "Umdenken tut not". Die staatliche Tätigkeit müsse reduziert und transparenter gemacht werden, allerdings im Bewußtsein der "Komplexität des gegenwärtigen demokratischen Systems". Das Gemeinwohldenken und das Solidaritätsbewußtsein müsse wieder intensiviert und die Chancen für den einzelnen müßten wieder gemehrt werden.[5]

---

1) ebd. S. 103 f.
2) vgl. ebd. S. 105 ff, insb. S. 106
3) ebd. S. 107
4) ebd. S. 108
5) Vgl. ebd. S. 133 ff.

Zweitens müssen die Ursachen der ungeheuren Ausdehnung der Staatsaufgaben untersucht werden. Hennis führt die demokratischen Bewegungen des 19.und 2O. Jahrhunderts mit ihren gesteigerten Ansprüchen des Bürgers an den Staat und die technischen Erfindungendes vergangenen Jahrhunderts als Gründe des staatlichen Aufgabenzuwachses an.[1)]

Aus der Gliederung seiner bereits erwähnten Vorlesung lassen sich einige andere Gründe erschließen: Das gewandelte Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und damit zusammenhängend die Wandlung vom Liberalen Rechtsstaat zum Sozial- und Wohlfahrtsstaat; der Einfluß der den Beginn des 2O. Jahrhunderts bestimmenden Ideologien; die Entwicklung der modernen Technologien; der notwendige Ausbau der Infrastruktur; die Notwendigkeit einer Arbeits- und Sozialgesetzgebung im Zuge der Entwicklung zum Industriestaat; die nötige Einwirkung auf den Wirtschaftsablauf, nachdem sich die Marktmechanismen als unvollkommen erwiesen haben; die Wahlgeschenke vor den regelmäßig wiederkehrenden Wahlen; die Zunahme der internationalen Bindungen und Verflechtungen u.a..[2)]

Auf den Wandel vom bürgerlich-liberalen Rechtsstaat zum sozialen Rechtsstaat bzw. von der Entgegensetzung von Staat und Gesellschaft zur gegenseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft als Ursache für die Ausweitung der Staatsaufgaben weist auch Lompe hin. In seiner Argumentation spricht er von der Notwendigkeit einer "Gesellschaftspolitik als Politik des geplanten sozialen Wandels",[3)] die vermutlich noch mehr zu dem führen würde, was Laufer befürchtet.

Als Grund für die Ausdehnung der Staatsaufgaben wird oft das "Rufen nach dem Staat" angeführt. So schreibt Laufer: "Der Staat ist der Adressat aller einzelmenschlichen und Gruppenforderungen, zu deren Realisierung einzelmenschliches

1) Vgl. Hennis, Wilhelm: Aufgaben einer modernen Regierungslehre a.a.O. S. 483
2) Vgl. ebd. S. 495 f
3) Vgl. Lompe, Klaus: Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971, S. 156 ff

und Gruppenhandeln vermutlich oder tatsächlich nicht mehr ausreicht. Die Erwartungen der einzelnen Bürger und der sozialen Gruppen wachsen beständig und korrespondieren mit der Bereitschaft, sich mehr und mehr dem Staat auszuliefern und den personalen Bereich permanent zu reduzieren".[1)]

Nach Laufer ist die Kehrseite des Wohlfahrtsstaates der "Mißbrauch der Solidarität". Dieser Mißbrauch bestünde einerseits in immer mehr überzogenen Forderungen an den Sozialstaat und andererseits in einem rücksichtslosen Ausnutzen der staatlichen Leistungen und damit der Solidargemeinschaft der die finanziellen Staatslasten tragenden Bürger.[2)] Dies ist gewiß ein wesentlicher Grund für die Aufblähung der staatlichen Tätigkeit.

Doch Laufer weist auch auf das gestiegene und berechtigte Sicherheitsbedürfnis der Menschen nach zwei Weltkriegen hin und auch darauf, daß die Gefährdung durch die Auswirkungen der modernen Wissenschaft und Technik ganz neue und bedrohliche Dimensionen angenommen hat: Gesundheitsgefährdung durch Chemie, Kernenergie und Straßenverkehr, Gefährdung von Arbeitsplatz und sozialer Existenz.[3)] Dieses gestiegene Sicherheitsverlangen schlägt sich zwangsläufig in wachsenden Staatsaufgaben nieder. Doch als Kehrseite dieser Entwicklung sieht Laufer auch hier: "Eigenständigkeit, Selbstverantwortung und freiheitliches Risiko sind im Sozialstaat im Schwinden begriffen."[4)] Dies betreffe auch die Risikobereitschaft des Unternehmers. Die Freiheit zu wirtschaftlicher Betätigung würde als "Freiheit mit Sicherheitsnetz" verstanden.[5)]

Doch es gibt noch einen weiteren Grund für die Ausdehnung der Staatsaufgaben und zur schließlichen Überforderung des Staates: Die miteinander konkurrierenden Parteien geben

---

1) Echtler, Ulrich und Laufer,Heinz: Regieren ...a.a.O. S. 9
2) Vgl. Laufer,Heinz: Der sozialisierte Mensch, S. 96 f
3) Vgl. ebd. S. 90 f
4) ebd. S. 91
5) ebd. S. 92

oft allzu willig den Anforderungen an den Staat nach und wecken gar selbst neue Bedürfnisse.[1] Und die Funktionäre der Staatsbürokratie bzw. die politischen Amtsinhaber neigen allzuleicht dazu, Aufgaben an sich zu ziehen. Laufer schreibt hierzu: "In einer falsch verstandenen Auffassung von Allzuständigkeit und Daseinsvorsorge verrannten sich Regierungen und Parlamente, Bürgermeister und Gemeinderäte in die Vorstellung, immer mehr alte und neue Aufgaben durch staatliche und kommunale Träger erledigen zu lassen." [2]

4.3.5. Bemerkungen zum "Leviathan-Modell"

Die beschriebene Art und Weise, die Situation der hochindustrialisierten westlichen Demokratien zu betrachten, wollen wir als "Leviathan-Modell" bezeichnen: Auf der einen Seite steht der Staat mit seinen den ganzen Lebensbereich umgreifenden, ins Unermessliche wachsenden Aufgaben und Kompetenzen und seiner ganzen Undurchdringlichkeit und Macht; das, was Laufer den "unverantworteten totalen Staat" nennt. Der Staat mit seiner alles überwuchernden Bürokratie und dem alles verschlingenden Staatshaushalt. Daß dieser Staat nach Ansicht vieler überlastet und dadurch schwach ist, ändert nichts an der prinzipiellen Betrachtung nach dem "Leviathan-Modell", denn diese Ansicht entspringt nur der Frage nach der Effizienz des "Leviathan". Dies trifft u.E. z.B. für Hennis zu, wenn er nach einer "Betriebswirtschaftslehre des Regierens" fragt bzw., wie die "enorme Maschinerie des modernen Produktions-und Verteilungsapparates" am besten gesteuert werden könne. Denn Hennis nimmt diese enorme Maschinerie offensichtlich als gegeben hin, fordert

---

1) Vgl. ebd. S. 94
2) S. 136 f

nicht wie z.B. Laufer, diese Maschinerie auf ein menschliches Maß zurückzuführen. Er fragt auch nicht, wie wir es gleich zu tun versuchen, ob der moderne Staat überhaupt als Leviathan zu betrachten ist.

In diesem "Leviathan-Modell" steht dem Leviathan der Mensch gegenüber. Auffallend ist die Ähnlichkeit dieser Betrachtungsweise mit der Betrachtungsweise zu Zeiten des liberalen Rechtsstaates. Damals nämlich stand die Gesellschaft dem Staat gegenüber, gegen dessen Machtanspruch sie ihre Freiheitsrechte verteidigen wollte. Doch diese Ähnlichkeit ist nur scheinbar, denn damals stand ein selbstbewußtes Bildungs- und Unternehmerbürgertum einem Staat gegenüber, der mit seinen noch relativ bescheidenen bürokratischen Instrumentarien gar nicht die Möglichkeit hatte, alle Lebensbereiche zu durchdringen. Heute jedoch steht eine in ihren Privilegien einigermaßen nivellierte Massengesellschaft einem "politisch-administrativen System" gegenüber, das mit seinem nach Millionen Menschen zählenden Apparat und seiner gigantischen wirtschaftlichen Macht alle Bereiche des menschlichen Lebens durchdringen kann.
Dem "Leviathan" steht der Mensch gegenüber. Der Mensch in seiner ganzen Abhängigkeit; dessen Freiheitsspielräume immer mehr eingeschränkt werden, der immer mehr "gleichgeschaltet" wird, der sich der anonymen Staatsmaschinerie ausgeliefert fühlt und in seiner Angst dennoch nach dem Staat ruft, damit er ihm Sicherheit vermittle. Der keine Möglichkeit sieht, auf das Handeln des Staates Einfluß zu nehmen oder ihn zu kontrollieren. Der in seiner Ohnmacht schließlich resigniert, in eine Staatsverdrossenheit versinkt, der sich, wie es Laufer ausdrückt, "zum bloßen Objekt degradiert, zur willkürlich herumgeschobenen Schachfigur erniedrigt, zum Spielball der libido dominandi, der Machtbegierde der Herrschenden herabgewürdigt" fühlt.[1] Ein wesentliches Motiv der demokratischen Bewegungen war, die Willkür der Herrschenden zu

---

1) Laufer, Heinz: Der sozialisierte Mensch a.a.O. S. 131

begrenzen. Dies schien im liberalen Rechtsstaat gelungen. Nun scheint nach dem "Leviathan-Modell "eine solche Willkür durch die Hintertüre wieder hereingekommen zu sein. Eine Willkür, die zwar weniger auf Herrschaft kraft Befehl/Gehorsam im Sinne Max Webers beruht als vielmehr auf der Allgegenwart einer undurchsichtigen Staatsapparatur.

4.3.6. Bemerkungen zum "Dienstleistungsmodell"

Diesem "Leviathan-Modell" wollen wir ein "Dienstleistungsmodell" der Betrachtung des modernen Staates entgegenstellen. Es ist nämlich zu fragen, ob der einzelne Bürger vom Staat bzw. vom politisch-administrativen System im herkömmlichen Sinne überhaupt noch regiert wird. Hier sei "regieren" sowohl im Sinne der gesamten politischen Leitungsgewalt als auch im Sinne des unmittelbaren Staat-Bürger-Verhältnisses verstanden. Im herkömmlichen Sinne äußerte sich das Regiertwerden dadurch, daß der Bürger relativ bedingungslos eine höchste Staatsspitze - sei es Kaiser oder Führer - anerkannte; daß er den Organen der Obrigkeit wie z.B. der Polizei Gehorsam entgegenbringen, daß er seine Steuern zahlen und daß er - und das ist wohl der unerbittlichste Ausdruck von Regiertwerden - im Rahmen der allgemeinen Wehrpflicht als Soldat sein Leben einsetzen mußte.

Heute hat sich aus dieser Sicht das Regiertwerden grundlegend gewandelt. Im Vergleich zum Kaiserreich und der Hitlerdiktatur ist die Staatsspitze scheinbar leer, die Führungsgruppen wollen sich nicht so recht als "Regierende" begreifen. Dahrendorf hat mit seinem Begriff "Kartell der Angst" treffend auf diesen Sachverhalt hingewiesen.[1] Symbolhaft steht dafür, welche Schwierigkeiten Bonn hat, als Hauptstadt

1) Vgl. Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland a.a.O.

anerkannt zu werden. Zweitens ist die Autorität der "Obrigkeit", d.h. insbesondere das Bewußtsein, daß man ihr in einer Art gläubiger Duldsamkeit gehorchen müsse, weitgehend geschwunden; zumindest bei der Jugend, die älteren Generationen sind noch unter anderen Verhältnissen aufgewachsen. Die Organe der "Obrigkeit" werden vielmehr oft lächerlich gemacht bzw. als notwendiges Übel betrachtet. Die Beamten werden für den Umfang mit den Bürgern zu partnerschäftlichem Verhalten angehalten, die Polizei hat ihren Schrecken verloren, ja, scheint sogar oft mehr verängstigt zu sein als die Bürger. Jeder Bürger hat die Möglichkeit, Verwaltungsakte zu verzögern, zu behindern, anzufechten. Das Finanzamt ist von der furchteinflösenden Behörde zu einem Verhandlungskontrahenten geworden, dem man mit einigem Geschick Steuergelder wieder entreißen kann. Selbst die Wehrpflicht ist derart durchlöchert, daß in Abitursklassen seit langem der Spruch umgeht: "Nur Dumme müssen zum Bund".

Ist dies alles noch ein Regiertwerden im herkömmlichen Sinne, ist der moderne Staat also überhaupt noch ein "Leviathan"? Trifft nicht vielmehr das "Dienstleistungsmodell" zu? In der Betrachtungsweise dieses Modells hat sich das Bewußtsein des Menschen von der furchtgebietenden Macht des Staates befreit. Er sieht sich zwar immer noch ohnmächtig hochkomplizierten und undurchschaubaren Lebensverhältnissen gegenüber, aber diese resultieren aus der Komplexität der hochindustrialisierten Welt. Und gehören die Millionen Funktionäre, die das Räderwerk der hochindustrialisierten Massengesellschaft in Gang halten, schon deshalb im herkömmlichen Sinne zu den "Regierenden" bzw. "denen da oben", weil sie im öffentlichen Dienst stehen?

Nach dem "Dienstleistungsmodell" betrachtet der Bürger die öffentlichen Organe als Hilfsmittel, um die Probleme seiner Lebensführung meistern zu können. Man beklagt sich zwar über die Schwerfälligkeit der Bürokratie, empfindet sich von ihr aber nicht "regiert" im herkömmlichen Sinne. Bürokratie und staatliche Organe sind so etwas wie Rahmenbedingungen der Lebensführung geworden. Die wahren Abhängigkeitsverhältnisse liegen in der Arbeitswelt, werden bedingt durch Ängste um den Arbeitsplatz und die Gesundheit, durch Schwierigkeiten in den privaten Beziehungen und durch Ängste vor dem Scheitern des Lebensplanes.

Dieses "Dienstleistungsmodell" ist genau wie das "Leviathan-Modell" nur eine Art der Betrachtungsweise, also keinesfalls die ganze Wahrheit. Dieser Ansatz ist aber Ausdruck der Erkenntnis, daß "Regieren" einem ständigen Wandel unterworfen ist. Man kann dieses "Dienstleistungsmodell" noch unter einem weiteren Blickwinkel sehen: Reduziert man den Begriff "regieren" nämlich auf das, was es letztlich ist, nämlich auf "führen, leiten, entscheiden" für andere, wobei man neben dem Aspekt des "Herrschens", d.h. des "Gehorsamerzwingens" aus welchen Motiven auch immer, auch den Aspekt des "Beseitigen von Unsicherheit" hinzunehmen sollte, dann ist zu fragen, ob durch einen Prozeß des Mündigwerdens des Bürgers oder durch Lernprozesse in der komplizierten Welt der Gesamtumfang an Führen, Leiten, Entscheiden für andere nicht vielleicht kleiner geworden ist. Denn der moderne Mensch ist durch die Massenmedien viel besser unterrichtet und mit Bildungsgütern versorgt als in früheren Zeiten. In der Arbeitswelt sind sich die Menschen in ganz anderer Weise ihrer Rechte bewußt. Die Frauen sind weitgehend ihrer Unmündigkeit entwachsen. Ein Hitler, der eine unmündige Masse zu seinen Zielen verführt, ist u.E. in der modernen Zeit unmöglich geworden.

Weiter ist zu fragen, ob mit dem Gesamtbedarf an "Führen, Leiten, Entscheiden für andere" nicht auch der Gesamtumfang notwendiger Regierungstätigkeit im herkömmlichen Sinne abgenommen hat und die moderne Staatstätigkeit sich nicht vielmehr auf "Rahmen setzen und Hilfestellung geben" beschränken kann. Davon unberührt bleiben die reinen Dienstleistungsfunktionen der öffentlichen Stellen, Funktionen, die so und so getan werden müssen, die auch von nichtstaatlichen Stellen ausgeübt werden könnten. All dies würde dem "Dienstleistungsmodell" entsprechen.

Vertritt man diese Interpretation der modernen Staatstätigkeit und des Bedarfs an Regieren, so könnte sich ergeben, daß von der früheren, den unmündigen Bürger mehr oder weniger voraussetzenden Auffassung von Regieren der heutige Zustand zwar als unregierbar erscheinen könnte. Daß sich aber nun von dieser neuen Sichtweise her ergeben könnte, daß das moderne parlamentarische System durchaus als regierbar anzusprechen ist. Daß die mündiger gewordenen Bürger nach der Art des Subsidaritätsprinzips mehr und mehr die persönlichen Belange selbst zu entscheiden suchen und sich dabei der staatlichen Dienstleistungen lediglich bedienen, anstatt sich im herkömmlichen Sinne "regieren" zu lassen, und im Bedarfsfalle auch massiv aufbegehren.

Wenn insgesamt also das Bewußtsein, regiert zu werden, und der Bedarf an Regiertwerden, im Sinne von "sich leiten lassen", nach dem "Dienstleistungsmodell" tatsächlich kleiner geworden ist, dann stellt sich die Frage, ob der Begriff "regieren" überhaupt noch die Problematik der modernen Zeit trifft, ob man nicht lieber Begriffe wie "regeln" oder "Probleme lösen" gebrauchen und den Begriff "regieren" als "vormodern" aus dem Wortschatz des demokratischen politischen

Lebens streichen sollte. Dann würde sich zwangsläufig die Frage nach der Regierbarkeit in eine Frage der "Regelbarkeit" bzw. "Problemlösungsfähigkeit" umwandeln.

4.3.7. Der Ruf des Bürgers nach dem Staat

Schließlich nocheinmal zum "Leviathan-Modell" zurück: In der Literatur findet man häufig die These, die übermäßig gestiegenen Staatsaufgaben seien eine Folge der Erwartungen, der Anforderungen, des Sicherheitsbedürfnisses, der sinkenden Risikofreudigkeit und der wachsenden Unselbständigkeit der Bürger: die Bürger riefen nach dem Staat. Trotz Demoskopie, trotz der möglichen Fähigkeit der Journalisten und Massenmedien, die Bedürfnisse der Bürger zu erkennen, und trotz der möglicherweise noch so guten Wahlkreisarbeit der Abgeordneten erscheint uns die Berücksichtigung der Bürgerwünsche bei der Ausweitung der Staatsaufgaben in vielen Fällen zweifelhaft. Die generelle These: "die Wünsche der Bürger erfordern immer mehr Staatsaufgaben" erscheint uns ebenso unbewiesen wie die häufige These der Produzenten von Konsumartikeln: "Die Kunden bzw. der Markt verlangt nach diesen Gütern."

Wenn man berücksichtigt, ein welch kleiner Prozentsatz der Bevölkerung an der Ausarbeitung der Parteiprogramme beteiligt ist, wie sehr gar in Programmkommissionen relativ wenige Personen die Formulierung der Programme maßgeblich beeinflussen, wie allenfalls Ergebnisse der Demoskopie und nicht demokratisch legitimierte Bürgermeinung die Programmbildung beeinflussen, dann muß man die These, daß letztlich die Anforderungen der Bürger eine Ausdehnung der Staatsaufgaben erzwingen, äußerst skeptisch beurteilen.

Vielmehr erscheint der umgekehrte Weg viel realistischer zu sein: Die konkurrierenden Parteien setzen für Wahlkämpfe Punkte in ihre Programme, von denen sie annahmen, daß sie zur Stimmenmaximierung beitragen.[1] Sie überbieten sich, worauf LAUFER bereits eindringlich hingewiesen hat, damit, "immer neue und ihrer Ansicht nach bessere Staatsleistungen zu erfinden".[2] Das heißt, sie wecken neue Bedürfnisse im Wettkampf um die Macht. Dies führt zu den sogenannten Wahlgeschenken, die nach der Wahl zu Krisensymptomen oder gar zu Gefahren der Unregierbarkeit führen können. Es ist kein Zufall, daß Wahlfeldzüge mit ähnlichen Methoden wie Werbefeldzüge geführt werden.

Weiter scheint uns realistisch zu sein, auf was LAUFER auch bereits hingewiesen hat: Öffentlichen Organen und Bürokratie scheint eine quasi Gesetzmäßigkeit innezuwohnen, immer mehr Aufgaben an sich zu ziehen. Sei Ursache dafür der persönliche Ehrgeiz einzelner politischer Amtsinhaber oder die ehrliche Überzeugung, die betreffenden Aufgaben könnten in öffentlichen Händen besser erfüllt werden. Insgesamt scheinen uns also die Faktoren "Wettkampf der Parteien" und "Tendenz der öffentliche Hände zur Erweiterung" eine wichtigere Ursache für die Ausdehnung der Staatsaufgaben zu sein als die stetig steigenden Anforderungen der Bürger.

Wirhaben im vierten Kapitel die Bedeutung und die Wandlung des Begriffs "regieren" untersucht, um davon ausgehend den Begriff "Regierbarkeit" weiter zu präzisieren. Wir haben

---

1) Vgl. Downs, Anthony: An Economic Theory of Democracy, New York, 1957
2) Laufer, Heinz: Der sozialisierte Mensch a.a.O. S. 94

diese Untersuchung ausführlich durchgeführt, da die Frage nach dem "Regieren" eine relativ junge Fragestellung der deutschen Politikwissenschaft ist und sich deshalb Begriffsbildung und Untersuchungsansätze noch im Zustand des Tastens befinden.

Mit der Begriffsbildung des deutschen Staatsrechts haben wir uns auseinandergesetzt, weil wir glauben, daß man erst nach Regierbarkeit fragen kann, wenn man geklärt hat, was Regieren bedeutet hat und bedeutet. Der Unterabschnitt "Wandlungen der Begriffe "regieren" und "Regierung"" sollte belegen, wie unterschiedlich die Begriffe im Laufe der Zeit benutzt werden. Vor allem aber sollte er die Dynamik von Begriff und Funktion des Regierens erhellen.

Die so festgestellte Vielfalt von Begriff und Funktion des Regierens und schließlich seine Dynamik sollten eigentlich davon abschrecken, den Begriff "Regierbarkeit" überhaupt definieren zu wollen, denn ein politisches System ist immer regierbar oder unregierbar, je nachdem, welche Vorstellung man von "Regieren" hat. Wir haben dennoch anfangs eine "Arbeitsdefinition" versucht und wollen nun nach der Analyse des Regierungsbegriffs im Englischen und Französischen und in der deutschen Staatslehre und im Wandel der Zeit eine verbesserte Begriffsbestimmung versuchen, weil sich u.E. ein Politikwissenschaftler nicht aus theoretischen Bedenken scheuen darf, Kriterien für die existenzbedrohende Schwelle zu liefern, jenseits der ein politisches System als unregierbar bzeichnet werden muß. Denn einen solchen existenzbedrohenden Zustand kann man nur vorhersehen und abzuwehren versuchen, wenn man die Warnzeichen kennt, die ihn anzeigen.

Bevor wir nach den Erkenntnissen dieses Abschnitts aber den Versuch einer verbesserten Begriffsbestimmung machen, wollen wir uns kurz fragen, ob die anfangs skizzierte "Arbeitsdefinition" ein brauchbares Instrument war. Dann wollen wir die Begriffsbestimmung für "Regierbarkeit" aus drei Quellen speisen: der Analyse der bisherigen Literatur, den Erfahrungen mit den Fallbeispielen und der Analyse der verschiedenen Begriffsbildungen des "Regierens".

5. Kapitel THEORETISCHE ANSÄTZE ZUM PROBLEM REGIERBARKEIT

Nach der Diskussion der gegenwärtigen wissenschaftlichen Literatur im ersten und nach den "Fallbeispielen" im dritten Kapitel wollen wir nun einige theoretische Überlegungen zum Problem der Regierbarkeit anstellen. Insgesamt wollen wir eine Geschlossenheit der Betrachtung des Problems versuchen. Zu einer solchen Geschlossnheit zählen wir erstens die Begriffsbestimmung der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit und zweitens Aussagen über Ursachen, Bedingungen, Einflußfaktoren der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit. Es sollen also Möglichkeiten geboten werden, diese Phänomene zu erklären, daraus Empfehlungen für politisches Verhalten abzuleiten und evtl. Prognosen für politisches Verhalten anzustellen. Nachdem im vierten Kapitel die Bedeutung und der Wandel der Begriffe "regieren" bzw. "Regierung" untersucht wurde, soll nun erstens von diesen Begriffen aus und in Verbindung mit einer Überprüfung der Arbeitsdefinition aus dem zweiten Kapitel ein erneuter, fundierter Versuch gemacht werden, den Begriff "Regierbarkeit" bzw. "Unregierbarkeit" zu bestimmen.

Zweitens soll in diesem Kapitel nach notwendigen Funktionen des politischen Systems gefragt werden, die seine Regierbarkeit erhalten können, nach Faktoren, die die Regierbarkeit günstig beeinflussen und nach Bedingungen der Regierbarkeit. In dieser Absicht versuchen wir, Ansätze der Systemtheorie für unsere Fragestellung nutzbar zu machen. Drittens enthält das fünfte Kapitel die Betrachtung eines wesentlichen Problems der Regierbarkeit, nämlich der Beziehungen zwischen dem Zielsystem und den dazu vorhandenen Mitteln eines politischen Systems. Abschließlich wollen wir unsere Untersuchung dann mit einer Sammlung von Hypothesen bezüglich der vielfältigen Ursachen von Regierbarkeit

5.1. Überprüfung der Arbeitsdefinition und Versuch einer Begriffsbestimmung von "Regierbarkeit".

Aus der Analyse zeitgenössischer wissenschaftlicher Veröffentlichungen hatten wir im zweiten Kapitel Kriterien gewonnen, die u.E. in einem regierbaren politischen System erfüllt sein müssen. Bei Nichterfüllung nur eines Kriteriums, so hatten wir gesagt, muß gemß einer Eindeutigkeit erstrebenden Argumenation, von Unregierbarkeit des politisch-administrativen Systems gesprochen werden. Diese Kriterien unserer "Arbeitsdefinition" sollen nun noch einmal aufgegriffen werden. Es soll gefragt werden, inwieweit sie während der in den"Fallbeispielen" untersuchten Situationen verletzt wurden. Dann sollen die Kriterien selbst einer kritischen Würdigung unterzogen werden.

5.1.1. Überprüfung der "Arbeitsdefinition" anhand der Ergebnisse der Fallbeispiele

Das erste Kriterium (funktionsfähige Institutionen, Gewährleistung der Bestellung der leitenden Organe) war verletzt in der Endphase der Regierung Adenauer und der Endphase der Regierung Erhard. Trotz des offensichtlichen Macht-und Kräfteverfalls Adenauers war es jahrelang nicht möglich, sich auf einen Nachfolger zu einigen. Der Regierungsprozeß hing allzusehr vom Führungsstil einer einzigen Person ab. Dadurch, daß Adenauer in seiner Nähe keinen potentiellen Nachfolger "aufbaute", mußte es zwangsläufig zu einer Nachfolgekrise kommen. Da Adenauer in seinem autokratischen Führungsstil das Kabinett und andere politische Führungsgremien als Problemlösungsgruppen verkümmern ließ, indem er zu wenig informierte, delegierte, kooperierte und häufig selbst den Bundestag zum Akklama-

tionsorgan degradierte, erzeugte er einen Mangel an regierungsfähigem, d.h. selbständigem, zum kooperativen Problemlösen fähigem Personal. Er beschwor zwangsläufig eine Krise beim Austausch der leitenden Organe herauf.

In der Endphase der Regierung Erhard waren die demokratischen Regeln zur Bestellung eines neuen Kanzlers praktisch außer Kraft gesetzt: Aus taktischen Gründen wurde sowohl eine Vertrauensfrage als auch ein Mißtrauensvotum umgangen und Erhard mit Mitteln wie Mitarbeitsverweigerung und Kampagnen in der Öffentlichkeit aus seinem Amt gedrängt.

Das zweite Kriterium (Führungsfähigkeit der leitenden Organe: Zielsetzungsfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit, die Fähigkeit, Prioritäten zu bilden und Konsens herzustellen, Durchsetzungsfähigkeit) war verletzt in der Endphase der Regierung Adenauer, in der man von einer "Desorganisation des Regierungshandelns" sprechen mußte. Dieses Kriterium war gleichfalls verletzt in der Endphase der Regierung Erhard; Erhards Führungsschwäche, die Kompetenzüberschreitungen von Fraktionen und Parteien, eine labile Koalition, die Verunsicherung der öffentlichen Meinung, künstlich übersteigerter wirtschaftlicher Pessimismus und die Programmlosigkeit der Regierungsfraktionen führten zu einer gesunkenen Regierungsautorität und zur Lähmung des Regierungsapparates. Während der Großen Koalition war dieses Kriterium mindestens potentiell verletzt durch das labile Gleichgewicht der etwa gleichgroßen Partner: Labile Kompromißbereitschaft, eingeengter Handlungsspielraum, Ausklammern von Problemen, "Kuhhandel".

Das dritte Kriterium (die Legitimität der leitenden Organe) war verletzt, als während der Endphasen der Regierungen Adenauer und Erhard in den Augen der Bürger das Ansehen der höchsten Staatsämter in Mitleidenschaft gezogen wurde. Das Amt des Bundespräsidenten (1959) und das Amt des Bundeskanzlers schienen zum Zankapfel weniger Politiker und der Parteitaktik degradiert worden zu sein. Das Vertrauen zu den "Regierenden" wurde weiter in Mitleidenschaft gezogen durch die Vorgänge der Spiegelaffäre. Schließlich war die Legitimität während der Zeit der Protestbewegung großen Risiken ausgesetzt. Einerseits dadurch, daß das politische System von den Aktivisten und ihren Sympatisanten grundsätzlich in Frage gestellt wurde, andrerseits dadurch, daß die staatlichen Organe unsichere und hilflose Reaktionen zeigten und die kritischen Fragen nach ihren Wertvorstellungen nur wenig überzeugend beantworten konnten. Schließlich ist die Legitimität der politischen Parteien durch Bürgerinitiativen in Frage gestellt worden.

Das vierte Kriterium (Vollziehbarkeit der Regierungs- und Parlamentsentscheidungen, funktionsfähige politische Planung, Durchsetzbarkeit der höheren Verfassungsziele) wurde verletzt z.B. durch die Hilflosigkeit der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung in zwei Wirtschaftskrisen. Sollte die These von den sich ständig verstärkenden und schließlich außer Kontrolle geratenden Wirtschaftskrisen Recht behalten, dann ist die Regierbarkeit in höchster Gefahr. So ist auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik der Widerspruch zwischen Zielsetzung und Zielrealisierung wohl am sichtbarsten. Höhere Verfassungsziele wurden verletzt durch die Funktionsschwäche der Opposition während der Großen Koalition und dadurch, daß beim Wirksamwerden von Bürgerinitiativen die Meinungs- und Willensbildung außer-

halb der von der Verfassung vorgesehenen Kanäle verlief. Dies bedeutet eine Legitimitätskrise des Parteienstaates als wesentliches Element der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik: Die Mitwirkung der Parteien am Regierungsprozeß wird beeinträchtigt, indirekt das repräsentative System der Bundesrepublik.

Dieses Kriterium ist auch verletzt durch das Scheitern der großen Reformvorhaben. Damit haben sich Regierungs- und Parlamentsentscheidungen als unvollziehbar erwiesen. Am Beispiel der "Inneren Reformen" sieht man auch, wie sehr jedes Regierungshandeln und damit die Regierbarkeit von den wirtschaftlichen und finanziellen Möglichkeiten abhängen. Im weiteren Zusammenhang wird auch deutlich, wie sehr die Regierbarkeit von der Erpressbarkeit durch internationale Rohstoffkartelle abhängt bzw. von der Ausstattung eines Staates mit Ressourcen. Schließlich ist das vierte Kriterium verletzt durch die häufige Undurchführbarkeit politischer Pläne.

Eng mit dem vierten hängt das fünfte Kriterium zusammen (Fähigkeit zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen und zur Reform). Dieses Kriterium wurde in der Endphase der Regierung Adenauer verletzt durch die "Erstarrungserscheinungen", durch die anhaltende Fehleinschätzung der Interessen der Weltmächte, das damit verbundene Verharren auf einer unzeitgemäßen außenpolitischen Konzeption und schließlich durch die Unfähigkeit, von einem autokratischen zu einem zeitgemäßen kollegialen Führungsstil überzugehen.

Dieses Kriterium wurde auch verletzt durch die Art und Weise, wie die staatlichen Organe auf die Herausforderungen der Protestbewegung reagierten: sie waren überfordert,

verunsichert, wenig anpassungsfähig. Dieses Kriterium wurde verletzt durch das Scheitern der "Inneren Reformen" und schließlich durch das Unvermögen, das wirtschaftpolitische Instrumentarium an die geänderten wirtschaftlichen Bedingungen anzupassen.

Das sechste Kriterium (Fähigkeit, die Staatsaufgaben durchzuführen) wurde z.B. berührt durch das Unvermögen, die wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen und die Aufgaben zu lösen, die durch Reformbeschlüsse und politische Planungen vorgegeben waren. Dieses Kriterium wurde verletzt zur Zeit der Protestbewegung, als bei sinkendem Selbstvertrauen und sinkender Autorität der staatlichen Organe die Staatsgewalt teilweise unwirksam wurde. Universitäten waren lahmgelegt, die Sicherheitskräfte teilweise wirkungslos, Zweifel an der inneren Sicherheit wurden laut. Der Staat sah sich teilweise außerstande, seine Aufgaben zu erfüllen. Die Fähigkeit, die Staatsaufgaben durchzuführen wurde auch - zu Recht oder zu Unrecht - durch Aktionen der Bürgerinitiativen in Frage gestellt: Handeln des politisch-administrativen Systems wurde teilweise unwirksam, der Planvollzug unterbrochen. Schließlich stellte der Terrorismus die Aufgabenerfüllung der staatlichen Organe in Frage: die innere Sicherheit konnte nicht mehr gewährleistet, der Staat drohte erpreßbar zu werden.Teilen des Staatsapparates drohte die Lahmlegung. Eine lückenlose Verbrechensbekämpfung erschien unmöglich.

Das siebte Kriterium (Fähigkeit, die privaten und demokratischen Tugenden zu erhalten) wurde verletzt zur Zeit der Protestbewegung, als alles Bestehende in Frage gestellt, die Leistungsgesellschaft abgelehnt wurde; als sich Staats- und Parteienverdrossenheit und eine Krise der Überflußge-

sellschaft ausbreiteten. Dieses Kriterium wurde aber auch dadurch berührt, daß die Vertreter der westlichen Demokratie überfordert waren, überzeugende Wertorientierungen zu bieten und zu verteidigen. Eine Bedrohung dieses Kriteriums bedeutet schließlich die Strategie der "evolutionären Revolution", der "Systemveränderung", mit dem Kampfmittel, die die Institutionen tragenden Werte zu Waffen gegen die Aufgabenerfüllung des Staates "umzufunktionieren".

Die Kriterien der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit dienten uns zunächst, aus der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik Situationen auszuwählen, die die Vermutung einer unregierbaren Situation nahelegen. Diese Situationen haben wir dann anhand der "Regierbarkeitskriterien" untersucht und bei allen diesen Situationen festgestellt, daß ein oder mehrere Kriterien verletzt waren. Wir müßten in Konsequenz unserer Argumentation nun folgern, daß die Bundesrepublik in allen diesen Fällen unregierbar war.

Keiner der von uns analysierten Wissenschaftler hat die Bundesrepublik oder auch nur bestimmte Situationen ihrer Geschichte als unregierbar bezeichnet. Auch unsere Untersuchungen geben keinen Anlaß zu einer solchen Behauptung, wurden doch die von uns entwickelten Kriterien in krisenhaften Situationen stets noch zu einem Minimum, zumindest nach einer gewissen Zeit, erfüllt. Wir müssen uns der Meinung anderer Autoren anschließen, und die Bundesrepublik als ein bisher relativ gut regierbares Staatswesen bezeichnen. Dennoch bleibt ein Widerspruch offen, da ja die aufgeführten und nach eingehender Analyse gewonnenen Kriterien in den beschriebenen Situationen tatsächlich verletzt waren.

Dieser Widerspruch belegt, daß Symptome der Unregierbarkeit nicht unbedingt Unregierbarkeit des gesamten politischen Systems bedeuten. Das heißt: Die betrachteten Situationen waren trotz Symptomen der Unregierbarkeit glücklicherweise nicht derart, daß man das gesamte politische System der Bundesrepublik hätte als "unregierbar" bezeichnen müssen. Doch hätten u.E. diese Symptome bei weiterer Eskalation und längerer zeitlicher Dauer einen Zustand der "Unregierbarkeit" befürchten lassen.

Hinzu kommt aber als Gesichtspunkt: Unregierbarkeit muß nicht Zusammenbruch des Staates bedeuten. Es ist keineswegs sicher, daß eine zeitlich begrenzte Unregierbarkeit oder eine funktionsunfähige politische Leitung zum Zusammenbruch des politisch-administrativen Systems führen muß. Dies belegt seit langem schon das italienische Beispiel. Es ist u.E. sehr wohl möglich, daß bei ansonsten funktionierenden Institutionen und einer die Kontinuität wahrenden Verwaltung das politische System eine bestimmte Zeit weiter existieren kann. Die Frage ist, wie lange ein solcher Zustand andauern kann.

5.1.2. Ergänzungen zur "Arbeitsdefinition"

Der Faktor Zeit ist denn auch der erste Gesichtspunkt, unter dem wir unsere Arbeitsdefinition prüfen müssen. Die sieben Kriterien berücksichtigen den Faktor Zeit außer dem fünften Kriterium (Fähigkeit zur Anpassung/Reform) nicht. Wir müssen deshalb neu ansetzen:

Ein politisches System ist unregierbar, wenn eines der sieben Kriterien überhaupt nicht oder unter einer Minimalschwelle

erfüllt ist. Selbst dann ist die Unregierbarkeit des gesamten politischen Systems nicht zwangsläufig, denn es hängt noch von der Dauer des Symptoms der Unregierbarkeit ab. Nun sind wieder zwei Fragen offen. Erstens: Wie ist die "Minimalschwelle" meßbar und: Wie lang ist die "kritische Zeitspanne", nach der ein Symptom der "Unregierbarkeit" tatsächlich zur Unregierbarkeit des Gesamtsystems führt? Diese Fragen lassen sich u.E. nicht generell beantworten, es sei denn, man definiert: Die Symptome der Unregierbarkeit haben dann die kritische Schwelle und dann die kritische Zeitspanne überschritten, wenn das poltische System nicht mehr existiert. Definierte man derart, dann hätte die Herausarbeitung der Regierbarkeitskriterien vor allem den Sinn, vor Symptomen der Unregierbarkeit zu warnen und das politische System zu sofortigen Reaktionen zu veranlassen, damit wäre vielleicht schon genug erreicht. Die Unregierbarkeitskriterien stellten dann eine Art "Frühwarnsystem" dar.
Läßt man sich jedoch auf eine solche einfache Kennzeichnung der "kritischen Schwellen" nicht ein, dann bleiben die Probleme der Meßbarkeit dieser Schwellen. Und vor allem: Wer stellt fest, daß die Ausprägung eines Kriteriums die kritische Schwelle überschritten hat? Die Regierenden? Die Regierten? Die Opposition? Die Interessengruppen? Das Ausland? Letztlich muß es doch wohl der Souverän sein, auf den in einer freiheitlichen Demokratie alle Staatsgewalt zurückgeführt werden muß: das Volk (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG).
Betrachten wir unsere Arbeitsdefinition weiter kritisch, so müssen wir feststellen, daß noch ein weiterer Gesichtspunkt fehlt: Es ist dies das Phänomen der schwachen Mehrheiten im Parlament, in der Extremform oft als "Patt-Situation" bezeichnet. Dieses Problem spielte eine Rolle

beim Ende der Regierungszeit Erhards, vor allem aber bei den SPD/FDP-Regierungen seit 1969. Dieses die Regierungsarbeit erschwerende und im Extremfall blockierende Problem ist zwar in den Kriterien zwei und sechs angesprochen, aber wir wollen es noch besonders aufnehmen.

Zu diesem Gesichtspunkt könnte man auch rechnen, was zu Ende der Regierungszeit Adenauers sichtbar geworden ist: Die Regierbarkeit ist nur gewährleistet, wenn hinter dem Regierungschef eine relativ geschlossene Fraktion und Partei steht.

Ein weiterer fehlender Gesichtspunkt, der vor allem in Großbritannien zu Tage tritt, betrifft das Verhältnis der Tarifpartner unter sich und zur Regierung. Wenn die Gewerkschaften derart unrealistische Forderungen durchsetzen, daß die Existenz ganzer Industrien und vieler Arbeitsplätze in Gefahr ist, oder wenn sie durch Streiks das gesamte öffentliche Leben lahmlegen, dann muß man im Extremfall von Unregierbarkeit sprechen. Diesem Phänomen liegt das Konsensproblem zugrunde bzw. das mangelnde Bewußtsein, "in einem Boot zu sitzen".

Schließlich muß noch berücksichtigt werden, daß man im Falle der Bundesrepublik auch von Unregierbarkeit sprechen muß, wenn die Entscheidungen des Parlaments im Extremfall ständig dadurch blockiert werden, daß der Bundesrat seine im Vergleich zum Bundestag umgekehrten Mehrheitsverhältnisse mißbraucht.

Von diesen notwendigen Ergänzungen abgesehen, glauben wir aber, daß die Arbeitsdefinition brauchbare Kriterien geliefert hat, um Situationen eines politischen Systems auf

ihre "Regierbarkeit" zu untersuchen. Die verschiedenen Aspekte mögen umgruppiert und ergänzt werden müssen, doch glauben wir, die Problematik mit ihnen in etwa erfaßt zu haben. Sie umfassen beide Seiten der Regierbarkeits-Problematik: die Seite der Regierenden und die Seite der Regierten. Neben den eben angeführten Ergänzungen wollen wir in unseren erneuten Versuch der Begriffsbestimmung aber noch Gesichtspunkte einbringen, die sich aus den Untersuchungen des Begriffs "Regieren" und dessen Wandlungen ergeben haben.

Bei diesen Untersuchungen konnten wir die Vielfalt der Anforderungen erkennen, die heute an Regierende gestellt werden. Bei der ungeheuren Verkomplizierung der Regierungsprozesse muß man sich ernsthaft fragen, ob es überhaupt Menschen geben kann, die diesen Anforderungen gerecht werden. Man ist versucht, schon deshalb an eine steigende Unregierbarkeit zu glauben, weil es kaum mehr Menschen geben wird, die diese Last auf sich nehmen können und vielleicht auch wollen. Oder man könnte auch eine Unregierbarkeit deshalb vermuten, weil es zwar Menschen gibt,die in die politischen Ämter drängen, diese Menschen aber ständig überfordert bleiben. Um die Verkomplizierung der politischen Prozesse zu veranschaulichen, wollen wir die Funktionen zusammenstellen, die die in Kap. 1 und 4 betrachteten Autoren dem "Regieren" zugerechnet haben.

1) Die Staatsgewalt im weitesten Sinne innehaben (government), Akte staatlicher Hoheitsgewalt ausüben, das politische System umfassend lenken, die innere und äußere Politik verantwortl leiten, die Gesamtpolitik des Staates leiten; im modernen Daseinsvorsorgestaat: allumfassende Eingriffe in alle Lebensbereiche ausführen (Allzuständigkeit), menschliche und gesellschaftliche Existenz ermöglichen.

2) Politisch, d.h. für die politische Gemeinschaft relevant handeln, dabei handeln in einem relativ freien Ermessen und in schöpferischer Gestaltungsfreiheit, berücksichtigen des Interesses des Staatsganzen; an die Prinzipien der Grundrechte gebunden, dem Volk verantwortlich und um Konsens bemüht regieren, politische Initiative ergreifen, gestalten der Lebensverhältnisse; aktiv, dynamisch, elastisch, kreativ sein, Prozesse der gesellschaftlichen Veränderung in Gang setzen, politische Entscheidungen vorbereiten und fällen.

3) Politisch leiten, führen, lenken, Konsens der Willensträger im Staat herbeiführen, politisch entscheiden, überzeugen von der Richtigkeit des politischen Weges, koordinieren der Fülle von Aufgaben und Apparaturen. Im Daseinsvorsorgestaat insbesondere: lenken durch Anreize, Dienstleistungen verrichten, Rahmen setzen, Hilfestellung geben, Probleme lösen.

4) Steuern, managen, regeln, gesellschaftliche Regeln in Gang setzen, die Gemeinwesen ordnen, die Gesellschaft integrieren, Prioritäten setzen, die Maschinerie des modernen Produktions-und Verteilungsapparates optimal steuern, kooperative Führungsmethoden beherrschen, kontrollieren, delegieren, Aufsicht führen, planen, vorwegnehmen der Zukunft, Vorsorge treffen, mögliche Alternativen finden und abwägen.

5) Herrschaft ausüben, Autorität genießen, über die Machtmittel des Staates verfügen.

6) Richtung geben, Ziele für die Gemeinschaft setzen und durchsetzen, die Politik eines Landes dirigieren, die Gesamthaltung des Staates bestimmen, sich das Glück der Bürger zum Ziel setzen, die öffentlichen Aufgaben bestimmen, für die Gemeinschaft richtungsweisende Entscheidungen fällen.

7) Die Fülle der staatlichen Geschäfte erledigen, Motor des politischen Alltagsgeschäfts sein, den Stillstand der Regierungsgeschäfte verhindern, Störungen im politischen Prozeß vermeiden oder rasch wieder beseitigen, die Regierungs- und Verwaltungsapparatur beherrschen, staatliche Zwecke durchsetzen, dazu die richtigen Mittel einsetzen, die Staatsaufgaben erfüllen, die Mittel für die zu meisternden Aufgaben kennen und beherrschen.

8) Die Meinungsbildung in den politischen Parteien und der Öffentlichkeit und bei den Wählern fördern, sich um den eigenen Wahlkreis kümmern, an Wahlkämpfen teilnehmen.

Diese Aufzählung ist gewiß noch nicht vollzählig, konnte außerdem Überschneidungen nicht vermeiden, macht aber u.E. deutlich, daß heute Regierende zwangsläufig überfordert sein müssen, denn alle diese vielen Tätigkeitsmerkmale machen die Funktion des Regierens aus.

Organisatorisch ist diese Funktion nicht eindeutig einer Institution zuzuordnen, doch ist der Hauptträger die Regierung als "existentiell wichtigstes Repräsentativorgan des parlamentarischen Regierungssystems" (Laufer): der Bundeskanzler, der die Richtlinien der Politik bestimmt, das Kabinett und die einzelnen Minister. Am Prozeß des Regierens sind aber als weitere staatsleitende Organe außerdem das Staatsoberhaupt, das Parlament, die politisch handelnden Mitglieder der Verwaltung, die Gerichte und im weiteren Sinne selbst die politisch wirksamen Spitzenverbände beteiligt. Diese Organe, soweit sie an der politischen Leitungsaufgabe beteiligt sind, haben wir an früherer Stelle zusammen als "politisch-administratives System" bezeichnet, dessen Abgrenzung wir noch danach differenziert haben, ob man bezüglich "Regierbarkeit" mehr die "Regierungsapparatur" oder die Beziehung zu den Regierten betrachtet.

5.1.3. Versuch einer Begriffsbestimmung von Regierbarkeit

Nun fällt uns die Aufgabe zu, von den vielen Funktionen des Regierens, die wir aus den Begriffsbestimmungen der Staatslehre und Politikwissenschaft herauskristallisiert haben, einen Begriff der "Regierbarkeit" abzuleiten. Vorab können wir feststellen: Ein politisches System ist regierbar, wenn alle die in den Punkten 1 bis 8 aufgelisteten Teilfunktionen wahrgenommen werden können, und zwar von den nach den demokratischen Regeln bestellten Amtsinhabern. Voraussetzung

dafür ist, daß politisches Personal mit den entsprechenden Qualitäten vorhanden ist.

Es sei festgehalten, daß das Wort "regierbar" zunächst einmal eine passivistische Bedeutung hat, daß Regierbarkeit nur insoweit bestehen kann, als sich die Regierten und die immer komplizierter werdenden modernen Lebensverhältnisse regieren lassen. Die Bürger der freiheitlichen Demokratie müssen ihr politisches System bejahen und insbesondere bejahen, daß sie von gewählten Repräsentanten regiert werden. Sie müssen den Repräsentanten, d.h. den gewählten Amtsinhabern, einen derartigen Vertrauensvorschuß gewähren, daß diese an ihrer Statt entscheiden können. Und sie müssen dann diese Entscheidungen als verbindlich anerkennen. Das heißt mit anderen Worten: die Amtsinhaber müssen Legitimität besitzen.

Die Lebensverhältnisse, deren "Regierbarkeit" ebenfalls eine Bedingung für die Regierbarkeit des politischen Systems ist, dürfen einen gewissen Kompliziertheitsgrad und ein gewisses Sicherheitsrisiko für das Leben und die Gesundheit der Bürger nicht überschreiten. Laufer hat einen Ausweg aus der drohenden Überlastung der Staatsmaschinerie durch die überkompliziert werdenden Lebensverhältnisse gewiesen: "Reduzierung und Modifizierung der Staatstätigkeit".

Das Sicherheitsrisiko für die Bürger in Grenzen zu halten, muß nach Laufer zur ganz besonderen neuen Verantwortung des Staates werden. Er schreibt: "Die Staatstätigkeit muß dahingehend modifiziert werden, daß die Schutz- und Kontrollfunktionen völlig neu zu konzipieren sind. Vor allem die Präventivkontrolle bedarf einer radikalen Änderung, soll das Leben des einzelnen und der Gesellschaft nicht immer

stärker gefährdet, verletzt oder gar vernichtet werden... Die Aufgabe der modernen sozial-staatlichen Demokratie muß künftig mehr im physischen und psychischen Schutz ihrer Bürger und weniger im Verteilen von Staatsleistungen bestehen." [1] Laufer meint vor allem Gefahren der zivilisatorischen Entwicklung: neue Technologien und ihre ökonomische Verwertung, Arzneimittel, Konservierungsstoffe, Gefährdungen durch den Verkehr, Umweltbelastungen, chemische Stoffe in der Landwirtschaft, Atomernergie u.a..[2]

Wir haben den Wandel von Begriff und Funktion des Regierens untersucht und festgestellt, daß dieser Wandel in der bisherigen Geschichte groß war und vermutlich auch später sein wird. Daraus folgt, daß der Begriff "Regierbarkeit" einem ebenso großen Wandel unterliegen muß. Wenn wir in dieser Untersuchung eine Bestimmung des Begriffs "Regierbarkeit" vornehmen, dann müssen wir dies unter dem Vorbehalt der ganzen geschichtlich-politischen Bedingtheit tun. Wir versuchen diese Begriffsbestimmung in der gegenwärtigen Situation, in der die Qualität des Regierens durch die Ausformung des Daseinsvorsorgestaates, die Komplizierung der Lebensverhältnisse und die Ausuferung der Staatsaufgaben eine ganz andere Dimension als früher angenommen hat. Wir versuchen diese Begriffsbestimmung in einer Zeit, in der der Staat alle Lebensbereiche umgreift, unüberschaubar und kaum zu kontrollieren ist, in einer Zeit, in der nach dem "Leviathan-Modell" der Mensch einflußlos, ausgeliefert, abhängig, gleichgeschaltet, seiner Freiheitsspielräume beraubt, resigniert und verdrossen einem mächtigen politisch-administrativen System hilflos gegenübersteht.

---

1) Laufer, Heinz: der sozialisierte Mensch a.a.O. S. 139 f.
2) Vgl. ebd.S. 139

Unsere Begriffsbestimmung will aber auch der anderen Betrachtungsmöglichkeit entsprechen, die wir als "Dienstleistungsmodell" bezeichnet haben: Durch den mündiger gewordenen Bürger ist der Gesamtumfang an notwendigem Regieren kleiner geworden. Zwar werden viele notwendige Dienstleistungen einer modernen hochindustrialisierten Gesellschaft von Menschen ausgeführt, die im öffentlichen Dienst stehen, doch betrachtet der Bürger diese Dienste nicht als Herrschaftsbeziehung, sondern als Rahmenbedingung bzw. Hilfsleistung für seine Lebensführung. Bei der Mehrzahl der Beziehungen zwischen Bürger und Staat kann man nicht mehr von "Regiertwerden" im herkömmlichen Sinne sprechen, der Bedarf an "Regiertwerden" ist kleiner geworden.

Dennoch bleibt ein Rest an notwendigem Regieren übrig. Dies ist dann die unabdingbare politische Lenkungs- und Leitungsfunktion, die eine Gesellschaft nur durch Repräsentanten ausüben kann. Bleibt man im Rahmen des "Dienstleistungsmodells", dann bezieht sich unser Versuch einer Begriffsbestimmung von "Regierbarkeit" auf diesen "Restbereich des Regierens". Schließlich könnte man sich fragen, ob - ebenfalls unter dem Blickwinkel des "Dienstleistungsmodells" - der Begriff "Regieren" und damit "Regierbarkeit" überhaupt noch die Problematik der modernen Staatstätigkeit trifft, ob man nicht besser von "Regeln" oder "Steuern" oder "Problemlösen" sprechen sollte, doch wollen wir am gewohnten Begriff "Regieren" festhalten.

Unser Versuch einer Begriffsbestimmung wird nun zusammengeführt aus der Arbeitsdefinition, aus den aus den Fallbeispielen gewonnenen Ergänzungen und aus den Tätigkeitsmerkmalen der Funktion "Regieren", die wir aus der Analyse der staatswissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Diskussion gewonnen haben.

Versuch einer Begriffsbestimmung von "Regierbarkeit".

Ein politisches System ist, von den "Regierenden" her betrachtet, regierbar, wenn

1) die Bestellung der leitenden Organe stets gewährleistet ist und diese Organe die staatliche Hoheitsgewalt ausüben können, die politische Gesellschaft umfassend lenken, über die Machtmittel des Staates verfügen und die politische Gesamthaltung des Staates bestimmen können und wenn die Oberziele der Verfassung durchsetzbar sind. Wenn

2) die leitenden Organe führungsfähig sind, d.h. wenn sie Ziele setzen und mit angemessenen Mitteln durchsetzen können, wenn sie Entscheidungen fällen, Probleme lösen, Prioritäten setzen, kooperative Führungsmethoden und die Maschinerie des politisch-administrativen Systems beherrschen, wenn sie Konsensus herstellen und von der Pichtigkeit ihres politischen Weges überzeugen können, wenn im Parlament regierungsfähige Mehrheiten möglich sind und sich der Regierungschef auf die stabile Gefolgschaft in Fraktion und Partei stützen kann, wenn sich die verfassungsmäßigen Organe nicht gegenseitig blockieren. Wenn

3) die leitenden Organe in der Lage sind, die Staatsaufgaben zu erfüllen, d.h. wenn sie die öffentlichen Aufgaben bestimmen und der Gemeinschaft Richtung weisen, die Lebensverhältnisse gestalten und gesellschaftliche Regeln in Gang setzen können, wenn sie durch ihre Dienstleistung und Rahmensetzung die menschliche und gesellschaftliche Existenz ermöglichen, wenn sie die Staatsaufgaben unter Beherrschung von Zielkonflikten, in der notwendigen Freiheit von Interessenein[illegible] und unter Verwindung von Störfaktoren ausführen können, wenn sie den Stillstand der täglichen Regierungsgeschäfte verhindern. Wenn

4) das politische System fähig ist zur Anpassung an sich ändernde Bedingungen und zur Reform, wenn es Prozesse der gesellschaftlichen Veränderung in Gang setzen kann, wenn eine politische Planung, das Vorwegnehmen der Zukunft und das Finden und Abwägen möglicher Alternativen möglich ist.

Ein politisches System ist, von den "Regierten" her betrachtet, regierbar, wenn

5) die Regierungs-und Parlamentsentscheidungen realistisch und vollziehbar sind, wenn die Lebensverhältnisse und die Regierungsprozesse regierbar sind, also einen gewissen Kompliziertheitsgrad nicht überschreiten, wenn ein gewisses Sicherheitsrisiko für das Leben und die Gesundheit der Bürger nicht überschritten wird. Wenn

6) die Legitimität und die Autorität der leitenden Organe derart sind, daß die Bürger ihre Pflichten dem Gemeinwesen gegenüber und die leitenden Organe akzeptieren können, wenn die Bürger das politische System bejahen, den Regierenden den notwendigen Vertrauensvorschuß entgegenbringen und deren Entscheidungen als verbindlich anerkennen. Wenn

7) die privaten, öffentlichen und demokratischen Tugenden und Werte gebildet und erhalten werden können, wenn die Willens- und Meinungsbildungsprozesse von Regierenden, politischen Parteien, Öffentlichkeit und Wählern sich gegenseitig anregen und beeinflussen. Wenn

8) sozialer Friede existiert, wenn sich die Tarifpartner unter sich und in Beziehung zum politisch-administrativen System an Konfliktlösungsregeln halten, die nicht das Gesamtsystem sprengen, wenn nicht die Existenz ganzer Industriezweige und vieler Arbeitsplätze aufs Spiel gesetzt oder das öffentliche Leben durch Streiks lahmgelegt wird.

Ein politisches System weist gemäß dieser Begriffsbestimmung Symptome von Unregierbarkeit auf, wenn eines oder mehrere der acht Bedingungen verletzt sind. Doch müssen solche Symptome von Unregierbarkeit nicht unbedingt zur Unregierbarkeit des Gesamtsystems führen. Sinkt die Erfüllung einer oder mehrerer Bedingungen jedoch unter eine existenzbedrohende "Minimalschwelle", eskalieren sich also die Symptome der Unregierbarkeit und hält diese Verletzung der Bedingung oder der Bedingungen eine bestimmte

"kritische Zeitspanne" an, dann muß man von einer Unregierbarkeit des gesamten politischen Systems sprechen.

Diese "kritische Schwelle" und diese "kritische Zeit" zwischen "Regierbarkeit" und "Unregierbarkeit" vorausschauend zu erkennen und entschlossen und erfolgreich einer solchen Entwicklung gegenzusteuern, dürfte die schwierigste Aufgabe der Regierenden sein.

5.2. Systemtheoretische Überlegungen

Die im ersten Kapitel dargestellten theoretischen Ansätze zur Regierbarkeits-Problematik, zum Teil die Überlegungen des vierten Kapitels, vor allem aber der Begriff "politisch-administratives System" setzten häufig systemtheoretische Gedankengänge voraus. Deshalb halten wir es für angemessen, hier einige Ansätze der Systemtheorie zu Wort kommen zu lassen. Außerdem erschien uns die Systemtheorie am ehesten geeignet, für die Fragestellung der Regierbarkeit nutzbar gemacht zu werden.

Aus der Vielzahl der Autoren können u.E. Talcott Parsons, David Easton, Amitai Etzioni, Karl W. Deutsch, Niklas Luhmann und Heinrich Bußhoff[1] als für unsere Fragestellung besonders relevant angesehen werden. Die Systemtheorie hat

---

1) Parsons, Talcott, z.B.: Zur Theorie sozialer Systeme, hrsg. v. Stefan Jensen, Opladen 1976; Das System moderner Gesellschaften, München 1972; Beiträge zur soziologischen Theorie, Neuwied 1964
Easton, David, z.B.: The Political System, New York 1953; A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs 1965; A System Analysis of Political Life, New York 1965.
Etzioni, Amitai, z.B.: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen 1975.
Deutsch, Karl W.: Politische Kybernetik, Freiburg 1969
Luhmann, Niklas, z.B.: Soziologische Aufklärung, Köln u. Opladen 1970;
Zweck-Begriff und Systemrationalität, Tübinger 1968; Legitimation durch Verfahren, Neuwied,Berlin 1969; Politische Planung, Opladen 1971.
Bußhoff, Heinrich, z.B.: Systemtheorie als Theorie der Politik,

in einer Reihe von Wissenschaftszweigen neue Wege gewiesen, doch wurde die allgemeine Euphorie inzwischen durch heftige Kritik gedämpft. Zum einen wird ihr die Überlastung und mangelnde Operationalisierung ihrer Begriffe und die mangelnde empirische Überprüfbarkeit ihrer Hypothesen vorgeworfen.[1)]

Zweitens seien die Zusammenhänge und Beziehungen zwischen den Variablen und Elementen eines Systems vage und empirisch nicht abgesichert, insbesondere sei der Funktionsbegriff unscharf. Drittens falle Theorie und Praxis weit auseinander, die Merkmale der System-Konzeption würden leichtfertig auf die gesellschaftliche Realität übertragen. Doch komme der Realität kein Systemcharakter zu, und man könne deshalb von einem System nicht auf die Wirklichkeit schließen. Viertens werde die Zielsetzung eines Systems zuwenig problematisiert. Stabilität, Gleichgewicht, Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit, Aufrechterhalten der Merkmale, Bestandserhaltung, Überleben seien entweder von außen gesetzte, nicht mehr hinterfragte oder undifferenziert analog zu Organismen und Maschinen gewonnene Ziele oder aber nichtssagende Leerformeln. In diesem

---

1) Vgl. hierzu z.B.: Hondrich, Karl Otto: Systemtheorie als Instrument der Gesellschaftsanalyse, in: Maciejewski, Franz(Hrsg.): Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Theorie-Diskussion, Supplement 1, Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Frankfurt 1973, z.B. S. 90 ff; Tjaden, K.H.: Zur Kritik eines funktional-strukturellen Entwurfs sozialer Systeme, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 21, 1969, S. 752-769

Zusammenhang wird der Systemtheorie vorgeworfen, es ginge ihr mit der Analyse der Steuerungs- und Regelungsprozesse um reine Sozialtechnologie um ihrer selbst willen, Herrschaft werde somit zu einem rein technischen Problem. Die extremen Kritiker sprechen gar von einer wissenschaftlichen Ideologie, die Systemtheorie versuche die herrschenden Verhältnisse zu rechtfertigen, sei Instrument der gesellschaftlichen Interessen, sei "Apologie des Bestehenden um seiner Bestandserhaltung willen" (Habermas).

Fünftens wird der Systemtheorie vorgehalten, sie sei eine statische Theorie, d.h. könne gesellschaftliche und politische Wandlungsprozesse nicht erklären; selbst ihre Versuche, diesem Mangel abzuhelfen - Konzeptionen wie "Ultrastabilität", "transformability" (Etzioni), "Überleben", "Wachstum", "Wandel" - seien letztlich unbefriedigend. Damit fehle auch der Bezug zur Zukunft. Sechstens sei die systemtheoretische Analyse des politischen Systems unpolitisch, weil sie die wahren politischen Probleme außer Betracht lasse wie Herrschaft, Macht, Konflikt der Interessen, Legitimation, Zielfindung, Bedürfnisse der Bürger. Schließlich bestehen gewichtige Einwände gegenüber dem Politikbegriff der Systemtheorie.[1)]

---

1) Diese Kritikpunkte an der Systemtheorie finden sich u.a. in:

Habermas, Jürgen u. Luhmann, Niklas: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt 1971;
Maciejewski, Franz(Hrsg.): Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Theorie-Diskussion, Supplement 1, Frankfurt 1973, darin bes.: Hondrich, Karl Otto: Systemtheorie als Instrument der Gesellschaftsanalyse.
Naschold, Frieder: Systemsteuerung (Narr-Naschold: Einführung in die moderne politische Theorie, Band II), Stuttgart usw. 1972, S. 161 - 166
Narr, Wolf-Dieter: Theoriebegriffe und Systemtheorie(Narr-Naschold: Einführung in die moderne politische Theorie, Band I Stuttgart usw. 1969, S. 170 - 182
Greven, Michael Th.: Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse, Darmstadt u. Neuwied 1974, S. 190 - 269

Es ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht Aufgabe, über die Systemtheorie und deren Kritik zu befinden. Diese Kritik ist auch nicht unwidersprochen geblieben.[1] Sie veranlaßt uns jedoch zu einer Bescheidenheit in der "Anwendung" der Systemtheorie auf die "Regierbarkeits-Problematik": Wir gebrauchen im folgenden systemtheoretische Konzepte lediglich als begriffliche Instrumente, als quasi Sprache mit besonderem Wortschatz, um die Regierbarkeits-Problematik auf andere Weise als bisher beschreiben zu können. Wir betonen vor allem den Modellcharakter der von uns benutzten systemtehoretischen Ansätze und glauben, aus solchen Modellen auch keine Schlüsse auf die Wirklichkeit ableiten zu können. Dieser bescheidene Gebrauch der Systemtheorie als "begriffliches Instrumentarium" wird auch durch die Ergebnisse einer "Anwendung" z.B. in der Kommunikationsforschung nahegelegt, die die methodischen Schwierigkeiten der Übertragung systemtheoretischer Konzepte auf die Wirklichkeit nicht eigentlich überwinden konnte und überdies Zusammenhänge zu erklären suchte, die mit herkömmlichen Theorien längst analysierbar waren. Doch ließen diese "Anwendungsversuche" eines klar werden: Die Systemtheorie hat das Forschungsinteresse auf neue Fragestellungen gerichtet wie z.B.: Welche Bedeutung hat die Kommunikation für politische Prozesse? Wie laufen komplexe Entscheidungsprozesse ab? Welche Faktoren beeinflussen diese Entscheidungen? Wie beeinflussen feed-back-Prozesse die Entschei-

---

1) Vgl. z.B. Luhmann, Niklas in Habermas, Jürgen u. Luhmann, Niklas: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie ... a.a.O. und Friedrich, Jürgen u. Sens, Eberhard: Systemtheorie und Theorie der Gesellschaft. Zur gegenwärtigen Kybernetik-Rezeption in den Sozialwissenschaften, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 28, 1976,S. 27-47.

dungsträger?[1)]

5.2.1. Allgemeine systemtheoretische Ansätze: PARSONS und LUHMANN

Talcott Parsons versuchte in seinem ungeheuer umfangreichen Werk mit der systemtheoretischen Methode eine Rekonstruktion bzw. Modellbildung der empirischen Erfahrungswelt.[2)] Mit seiner Handlungstheorie, die aus der Auseinandersetzung mit dem Behaviorismus und der "Stimulus-Response-Theorie" hervorgegangen war, ging er an die Analyse des Verhaltens "lebender Systeme", setzte damit Systembildungen in der Wirklichkeit voraus.[3)] Dabei ist Handeln als Teilklasse des Verhaltens, als menschliches Sozialverhalten zu verstehen.

---

1) Beispiele für die "Anwendung" der Systemtheorie in der Kommunikationsforschung:
Robinson, Gertrude J.: Foreign News Selection is nonlinear in Jugoslavia's Tanjug Agency. In: Journalism Quarterly, 47 (1970) S. 340 - 357;
Bailey, George A./Lichty, Lawrence: Rough Justice on a Saigon Street: A Gatekeeper study of NBC's Tet Execution film. In: Journalism Quarterly 1972 S. 221-229;
Lean Mac/Malcolm, S.: Systems of News Communications. In: Thayer L. (Hrsg.): Communication. Theory and Research Springfield 1967;
Grey, David L.: Decision Making by a Reporter under Deadline Pressure. In: Journalism Quarterly 43 (1966) S. 419-42 8.

2) Vgl. zu unseren Ausführungen zu Parsons: Parsons, Talcott: Zur Theorie sozialer Systeme, hrsg. v. Jensen, Stefan, Opladen 1976

3) Vgl. Jensen, Stefan: Einleitung zu Parsons, Talcott a.a.O. S. 20 u. 26

Ein wichtiger Ausgangspunkt Parsons wie auch Luhmanns ist die Erkenntnis, daß der Mensch als Individuum und als Gruppe durch die auf ihn einströmenden Reize seiner Umwelt überlastet ist. Deshalb treten zwischen sein Verhalten und die Umwelt "kulturelle Zwischenglieder", die sogenannte "selektive Funktionen" erfüllen, d.h. den Menschen vor einer Überwältigung durch Umweltreize bewahren und sein Leben und Verhalten steuern.[1] Das"Problem der Überkomplexität der Welt gegenüber den begrenzten Fähigkeiten des Menschen zum Erleben und Handeln" wird gelöst durch Systembildungen, die "unausweichlich" aus Handlungsketten entstehen: Strukturen werden aufgebaut, die "Selektionen" darstellen.[2]

Parsons betrachtet darüberhinaus alle Probleme als "System-Umwelt-Probleme". Treten neue Probleme auf, dann muß er in dieser Betrachtung neue Subsysteme konzipieren. Prinzipiell zerlegt Parsons so das allgemeine Handlungssystem in vier Subsysteme, je nach den verschiedenen Bezügen des Handelns: in das biologisch-organische Subsystem, in das psychische Subsystem, in das soziale Subsystem und in das kulturelle Subsystem.[3] Als Problem dieser Zerlegung entsteht dann aber die Aufgabe, das Handlungssystem durch Interaktionen und Austauschprozesse zu einer Einheit zusammenzuhalten.

Nach Parson sind Handlungssystem und -subsysteme "Programme, die dazu dienen, das Verhalten zu organisieren" bzw. zu steuern. So ist z.B. das Sozialsystem "dasjenige Programmteil, welches das Handeln unter interaktiven Aspekten steuert".[4] Richtet man den Blick auf das Sozialsystem als eines der Subsysteme des Handlungssystems, dann betrachtet man die **anderen Subsysteme als dessen Umwelt.** Die Hauptfrage im Umgang mit Sozialsystemen lautet: "Wie ist gesellschaftliche Ordnung möglich?"[5] So dient das theoretische Instrument "Sozialsystem" zur "Systematisierung des Problems gesellschaftlicher Ordnung".[6]
Von hier ließe sich eine Verbindung herstellen zu unserer Fragestellung: "Wie ist Regierbarkeit möglich?".

"Systembildungen sind Problemlösungsversuche. Sie beziehen sich auf das Problem des Komplexitätsgefälles zwischen Umwelt und Handlungszusammenhang. Die Komplexität der Umwelt muß durch die Variabilität künstlich geschaffener Mechanismen

---

1) Vgl.Jensen, Stefan a.a.O. S. 22
2) Vgl. ebd. S. 25 u. 30
3) Vgl. ebd.S. 29 f
4) Vgl. ebd. S. 33
5) Vgl. ebd. S. 36
6) Vgl. ebd. S. 36

aufgefangen und bearbeitet werden."[1] Dabei ist der systemtheoretische Ansatz Parsons nicht statisch, sondern dynamisch, indem er den Wandel sozialer Systeme einbezieht,[2] denn Ausdifferenzierung von Subsystemen sei "das eigentliche und fundamentale Kennzeichen der sozialen Evolution".[3]

Das soziale System muß sich gegenüber seiner Umwelt behaupten, muß seine organisierten Strukturen erhalten durch sog. adaptive Prozesse. Die Funktion[4] der Adaption kann wiederum von speziell ausdifferenzierten Subsystemen wahrgenommen werden.[5] Ein besonderes Problem der System- bzw. Subsystembildung ist die "Integration", die Schaffung der inneren Einheit durch Koordination der Elemente. Ein anderes Problem ist die Funktion der Zielsetzung ("Zielorientierung").[6] "Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene wird dies heute überwiegend durch die politische Organisation der Gesellschaft als staatliche Einheit geregelt".[7]

Parsons Strategie, Probleme durch die Bildung von Systemen bzw. Subsystemen anzugehen, führt zu einem weiteren Problem: "Sie zwingt dazu, die Interaktion der Elemente über die Systemgrenzen hinweg als besonderes Problem zu fassen und zu thematisieren."[8] Für diese Interaktion prägt Parsons die Begriffe "Interdependenz" und "Interpenetration".[9] Er entwickelt eine eigene Theorie der Interaktionsmedien. Diese Medien sind kommunikative Strukturen, die zwischen den einzelnen Systemteilen vermitteln und damit der Einheit des Gesamtsystems dienen. Das fundamentale Medium der Interaktion ist die Sprache. Die Medien in Verbindung mit Vertrauen schaffen die

---

1) ebd. S. 41 f
2) Vgl. ebd. S. 41
3) ebd. S. 43
4) Funktion soll hier gebraucht werden im Sinne von: "etwas hat eine Funktion für etwas anderes". Zur vor uns nicht weiter problematisierten Unterscheidung zwischen "struktur-funktionaler Systemtheorie" (z.B. Parsons) und "funktional-struktureller Systemtheorie (Luhmann) und zum Funktionsbegriff allgemein vgl.: Schmid, Günther: Funktionsanalyse und politische Theorie, Düsseldorf 1974
5) Vgl. Jensen, Stefan a.a.O. S. 46 f
6) Vgl. ebd. S. 47 - 49
7) ebd. S. 49
8) ebd. S. 51
9) Vgl. ebd. S. 52

Voraussetzung, daß Selektionsleistungen, z.B. Denkleistungen bzw. Erfahrungen aus "zweiter Hand", über die Systemgrenzen übertragen werden können, daß Kommunikationsprozesse stattfinden und auf diese Weise Komplexität reduziert werden kann (Vgl. Luhmann). Das Konzept der Interaktion belegt den dynamischen Charakter der Theorie Talcott Parsons.[1)]

In der Bundesrepublik Deutschland hat vor allem Niklas Luhmann die Theorie sozialer Systeme weiterentwickelt.[2)] Luhmann fragt zunächst nach dem Bezugspunkt einer funktionalen Analyse, "auf den hin eine Funktion erfüllt wird".[3)] Für die strukturell-funktionale Theorie Parsons sei dieser Bezugspunkt das strukturierte System gewesen, dessen Erhaltung sie als Problem angesehen habe. Luhmann lehnt eine strukturell-funktionale Systemtheorie ab, da man in ihr u.a. nicht Strukturen und auch nicht den Sinn von Systembildung problematisieren könne .[4)] Demgegenüber formuliert Luhmann als neuen Bezugspunkt seiner funktional-strukturellen Systemtheorie: "Soziale Systeme haben die Funktion der Erfassung und Reduktion von Komplexität".[5)]

Luhmann definiert: "Unter sozialem System soll hier ein Sinnzusammenhang von sozialen Handlungen verstanden werden, die aufeinander verweisen und sich von einer Umwelt nicht dazugehöriger Handlungen abgrenzen lassen."[6)] Einzig die Welt kann nicht als System begriffen werden, weil sie keine Grenzen, kein "Außen" mehr hat.[7)]

1) Vgl. ebd. S. 52-56
2) Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung, Köln und Opladen 1970
3) ebd. S. 114
4) Vgl. ebd. S. 114
5) ebd.S. 116
6) Luhmann a.a.O. S. 115
7) Vgl. ebd. S. 115

Luhmann definiert weiter: "Als Komplexität soll hier ... die Gesamtheit der möglichen Ereignisse verstanden werden ... Der Begriff der Komplexität bezeichnet stets eine Relation zwischen System und Welt, nie einen Seinszustand".[1] Die Weltkomplexität hänge ihrerseits ab von den Systemen in der Welt, doch komme der Welt die äußerste Komplexität zu. Zur Funktion der sozialen Systeme schreibt Luhmann weiter: "Sie dienen der Vermittlung zwischen der äußersten Komplexität der Welt und der sehr geringen, aus anthropologischen Gründen kaum veränderbaren Fähigkeit des Menschen zu bewußter Erlebnisverarbeitung. Diese Funktion wird durch Systembildung, also zunächst durch Stabilisierung einer Differenz von Innen und Außen erfüllt. Soziale Systeme konstituieren durch ihren Sinn zugleich ihre Grenzen und Möglichkeiten der Zurechnung von Handlungen ... Die Innen-Außen-Differenz ermöglicht es, Inseln geringerer Komplexität in der Welt zu bilden und konstant zu halten." [2]

Die Eigenkomplexität eines Systems muß, um sich einer sich ändernden Umwelt anzupassen und überleben zu können, hinreichend groß sein. Diese Entsprechung von innerer und äußerer Komplexität ist wechselseitig, Luhmann schreibt: "Ein Sozialsystem kann nur eine begrenzte Welt in Bezug nehmen, und die Komplexität seiner Welt hängt von seiner Eigenkomplexität ab, insbesondere von Art und Ausmaß struktureller Differenzierung und von der Leistungsfähigkeit selektiver Prozesse. Einfachere Gesellschaften haben eine einfachere Welt als differenzierte Gesellschaften."[3] Diese Aspekte legen eine Brauchbarkeit des Luhmannschen Modells für die Unregierbarkeits-Problematik nahe, wenn man drohende Unregierbarkeit mit "Überlastung des modernen Staates" in Verbindung bringt.

Wichtig für die Funktion der Komplexitätsreduzierung ist, daß soziale Systeme ihre Grenze zur Umwelt zu stabilisieren suchen, d.h. "relativ invariant" halten. Das bedeutet nach Luhmann aber nicht Autarkie, sondern Autonomie, d.h. Kommu-

---

1) ebd. S. 115
2) ebd. S. 116
3) Luhmann a.a.O.S. 117

nikations- und Austauschprozesse über die Grenzen müssen möglich bleiben.[1)]

Sozialsysteme können darüberhinaus Strategien zur Erfassung und Reduktion von Komplexität institutionalisieren, "die in relativer Unabhängigkeit von der Umwelt angewandt werden können". Luhmann nennt zwei besonders bedeutsame Strategien: "die Strategie der Problemverschiebung und die Strategie der doppelten Selektivität durch Differenzierung von Struktur und Prozeß".[2)] Unter "Problemverschiebung" versteht Luhmann eine Hereinnahme von Problemen aus der Umwelt in das System, um sie dort besser lösen zu können. Er schreibt: "Mit steigender Eigenkomplexität sind Systeme mehr und mehr in der Lage, eigene Probleme zu bilden. Das Problem der Weltkomplexität kann dadurch in Systemprobleme übersetzt und so in eine Form gebracht werden, die nur noch systemrelativ gilt, dafür aber selektive Informationsverarbeitung anleiten kann. Es wird sozusagen auf das System bezogen, von außen nach innen verschoben und dadurch konkretisiert." [3)] Unter dem Blickwinkel der Regierbarkeits-Problematik denkt man hier an eine Analogie zum Verhältnis Gesellschaft-"politisch-administratives System".

Die Begriffe "Struktur" und "Prozeß" veranschaulicht man sich nach Luhmann oft mit den Begriffen "das Feste" und "das Fließende".[4)] Durch Systemstrukturen wird die Komplexität des Systems "erfaßt und reduziert", durch sie werden "Maß und Grenzen gesetzt für die Eigenkomplexität des Systems und damit auch für die im System erfaßbare Weltkomplexität".[5)] Systemstrukturen entstehen durch Generalisierung von Erwartungen. Luhmann schreibt: "Soziale Systeme gewinnen eine über die Situation hinausreichende,

1) Vgl. ebd. S. 117
2) ebd. S. 117
3) ebd. S. 117
4) Vgl. Luhmann a.a.O. S. 119
5) Vgl. ebd. S. 120

die Systemgrenzen definierende Systemstruktur durch Generalisierung der Erwartungen für systemzugehöriges Verhalten. Generalisierung bedeutet im Kern unschädliche Indifferenz gegen Unterschiede, Vereinfachung, und insofern Reduktion von Komplexität." [1] Die soziale Generalisierung von Erwartungen erfolgt nach Luhmann durch Institutionalisierung. So leistet z.B. Organisation dadurch Generalisierung von Erwartungen, "daß sie die Anerkennung bestimmter Erwartungen als Bedingung setzt für die Mitgliedschaft in einem System".[2]

"Prozeß ist Reduktion von Komplexität als faktisches Geschehen",[3] definiert Luhmann. Die Selektionskraft von Prozessen, d.h. die Kraft, Möglichkeiten auszuschließen, kann verstärkt werden durch die "Übertragbarkeit von Selektionsleistungen". Dabei bilden Medien der Kommunikation die notwendigen Instrumente. "Jeder muß sich im eigenen Erleben und Handeln auf Selektionsleistungen anderer stützen. Das aber heißt: Selektionsleistungen müssen intersubjektiv übertragbar sein, müssen reduzierte Komplexität übertragen können, ohne daß die Reduktion selbst jeweils neu vollzogen werden müßte." [4] Nach Luhmann sind die wichtigsten Übertragungsmedien Wahrheit, Macht, Liebe und Geld.

Macht z.B. betrachtet Luhmann folgendermaßen, und an diesem Beispiel sieht man, wie Luhmann Begriffe, mit denen sich die Politikwissenschaft seit jeher auseinandersetzte, systemtheoretisch umdeutet: "Macht ermöglicht die Übertragung und damit die Potenzierung der Reduktionsleistung individueller Entscheidungen." [5] Wichtig ist dabei nach Luhmann, daß die Machtunterworfenen die Entscheidungen und damit die reduzierte Komplexität als "Prämisse eigenen Verhaltens" übernehmen. Relevant sei das Machtphänomen vor allem im politischen Bereich. Als Subsystem der Gesellschaft müsse das politische System institutionalisiert werden.[6]

Wie auch Parsons betrachtet Luhmann die Differenzierung eines Systems in Subsysteme als Mittel zur Problemlösung, gemäß seines theoretischen Ansatzes zur Reduktion von Komplexität:

---

1) ebd. S. 121
2) Vgl. S. 122 f., das Zitat entstammt S. 123
3) ebd. S. 125
4) ebd. S. 126
5) ebd. S. 127
6) Vgl. ebd. S. 127

"Von einer gewissen (ziemlich geringen) Schwelle der Komplexität ab können Sozialsysteme, wie übrigens alle Systeme, nur noch weiterwachsen, indem sie sich differenzieren, d.h. Teile bilden, die ebenfalls Systemscharakter haben, also eigene Grenzen stabil halten und in diesen Grenzen eine gewisse Autonomie besitzen. Komplexe Systeme müssen mithin eine weitere Strategie der Erfassung und Reduktion von Komplexität entwickeln: die der internen Differenzierung.
Durch Differenzierung erreichen Systeme "Ultrastabilität".[1] Sie können interne Grenzen zwischen den Teilsystemen stabilisieren im Sinne von Schwellen, die eine Effektübertragung beschränken - sei es, daß sie nur außergewöhnliche, krisenhafte Störungen durchlassen, normale aber abfangen; sei es, daß sie nur spezifische funktionale Effekte weiterleiten. So können störende Umwelteinwirkungen in Teilsystemen abgekapselt und neutralisiert werden; andere fördernde Leistungen können intensiviert werden, ohne daß jedes Ereignis alle Teile anginge und alles mit allem abgestimmt werden müßte. Darin liegt eine erhebliche Beschleunigung systeminterner Anpassungsprozesse, ein überlebenskritischer Zeitgewinn, der das Entstehen und die Erhaltung komplexer Systeme auf höheren Stufen der Entwicklung überhaupt erst ermöglicht".[2]

So stellt Differenzierung nach Luhmann "ein ausgeglichenes Verhältnis von Systemkomplexität und Weltkomplexität her" und ermöglicht das "Überleben sozialer Systeme".[3]

5.2.2. Versuche der "Anwendung" der Systemtheorie auf das politische System : Bedingungen für die Stabilität eines politischen Systems

Das Konzept der Systemtheorie scheint interessante Ansatzpunkte für die Bearbeitung der Regierbarkeits-Problematik zu bieten. Dieser Eindruck verdichtet sich, wenn man bisherige Versuche betrachtet, die Systemtheorie auf das politische System "anzuwenden". Neben Luhmann und Deutsch, auf die wir später eingehen, ist als wichtiger Vertreter David Easton zu nennen mit seinem 1953 erschienenen Buch "The Political System".[4]

---

1) Luhmann bezieht sich bei diesem Begriff auf W. Ross Ashby: Design for a Brain, London 1954
2) Luhmann a.a.O. S. 123
3) Vgl. ebd. S. 124
4) Easton, David: The Political System, New York 1953

5.2.2.1. David Easton

Easton "erstellt eine Art systematisches Grundmodell für alle politischen Systeme, das erlaubt, wichtige Vorgänge in jedem besonderen System nicht nur zu beschreiben, sondern zu erklären und letztlich Voraussagen zu machen".[1] Er sucht nach "Grunddimensionen" politischer Systeme.

Easton betrachtet das politische Leben einer Gesellschaft im Gegensatz zu Parsons als besonderes Subsystem des sozialen Systems mit eigenen funktionalen Bedürfnissen. Das politische System wird definiert durch den Charakter des Politischen, der durch zwei Merkmale bestimmt ist: "durch die besondere Relevanz der Entscheidung, die durch das politische System getroffen wird, und durch die gesellschaftliche Reichweite der getroffenen Entscheidung".[2] Diese auf die politische Entscheidung bezogene Auffassung nimmt ein wesentliches Merkmal des modernen Begriffs "politisch-administratives System" vorweg. Easton zielt auf den Verpflichtungscharakter der durch Sanktionen erzwingbaren Entscheidungen und deren Geltung für die gesamte Gesellschaft ab.

Diese Entscheidungen bilden ein besonderes Handlungssystem, das für die Existenzentscheidungen der Gesellschaft verantwortlich ist. Diese Entscheidungen haben als politische den Charakter von "autoritativen Entscheidungen über Wertvorstellungen in einer Gesellschaft".[3] Easton geht es darum, "unter der Voraussetzung der Unabkömmlichkeit dieses Systems für jede Gesellschaft, die Leitungsinstanzen braucht, nach der Erhaltung des politischen Systems selber zu fragen".[4] Es geht ihm somit um die typische Frage der Systemtheorie:

1) Narr, Wolf-Dieter: Theoriebegriffe und Systemtheorie a.a.O. S. 124 Unsere Ausführungen zu Easton folgen weitgehend Narrs Easton-Rezeption in ebd. S. 124-130
2) ebd. S. 125. Vgl. dazu auch: Easton, David a.a.O. S. 96-106
3) Narr, Wolf-Dieter a.a.O. S. 126
4) ebd. S. 126

um die Bestandserhaltung des politischen Systems. Es geht ihm nicht, wie Narr kritisiert, um die Art der Entscheidungen oder die Entscheidungsfähigkeit der politischen Organe oder die Vorentscheidung durch Interessengruppen und Bürokratien.

Durch die Fragestellung nach dem Überleben und damit nach dem Leben des politischen Systems versucht Easton den Wandel politischer Systeme in den Griff zu bekommen. Seine Fragestellungen lauten:

"Wie kommt es, daß ein politisches System fähig ist, über Zeit zu bestehen? Welche Gründe lassen sich in der Natur des Systems selbst finden und welche typischen Bedingungen, unter denen man seine Existenz gewähnlich vorfindet, lassen sich ermitteln, die als mögliche Gefahren seiner Existenz in der einen oder anderen Form drohen? Die Erhaltung und der Wandel von Systemen, oder besser, die Erhaltung durch Wandel als ein häufigerer Fall, erscheinen als die wichtigsten Fragen, die man angesichts eines politischen Systems stellen kann".[1)]

Gefragt wird nun nach den Funktionen, die die Selbsterhaltung des politischen Systems gewährleisten. Nach Easton überleben die Systeme am besten, die sich wandelnden Umweltbedingungen anpassen können. Er nennt zwei "notwendige Grundfunktionen", "ohne deren Erfüllung bis zu einem gewissen kritischen Grad, den Easton nicht zu bestimmen vermag, das System zusammenbrechen muß":[2)]

"Alle politischen Systeme müssen fähig sein, Werte für eine Gesellschaft zu verteilen und sie müssen zugleich in der Lage sein, die meisten Mitglieder der Gesellschaft dazu zu bewegen, diese Verteilungsentscheidungen als verpflichtend hinzunehmen".[3)]

---

1) Easton, David: A Systems Analysis of Political Life, New York, 1965, S. 475, zit. nach Narr a.a.O. S. 127
2) Narr a.a.O. S. 128
3) Easton, David: Categories for the System Analysis of Politics, in: ders. (Hrsg.) Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs N.J. 1966, S. 143-154, bes. 148 f; zit.

In diesem Zusammenhang werden wir an das Problem der "kritischen Schwelle" erinnert, die wir bei unserer Begriffsbestimmung von Regierbarkeit als nicht generell angebbar bezeichnet haben.

Das politische System steht in Austauschbeziehungen mit dem es umgebenden sozialen System, dem geographischen System, dem außenpolitischen System, den anderen Subsystemen des sozialen Systems und des allgemeinen Handlungssystems usw. Easton bezeichnet diese Austauschprozesse als "inputs" und "outputs". Inputs sind die Ansprüche und Wünsche, die an das politische System herangetragen werden, aber auch die Leistungen, die dem politischen System von den "Regierten" erbracht werden. Von diesen Leistungen, die Easton auch als "support" bezeichnet, die z.B. in Konsens u. Vertrauensvorschuß bestehen, hängt die Überlebensfähigkeit des politischen Systems ab. Andrerseits: Überschreiten die Anforderungen an das politische System eine kritische Schwelle, dann droht dessen Überlastung.[1)]

Damit stoßen wir auf die von früheren Kapiteln altvertrauten Phänomene der Regierbarkeits-Problematik. Doch zitieren wir dazu Narr, der, sich auf Eastons Gedankengänge beziehend, gleichzeitig auf Probleme der Legitimität und der staatlichen Überlastung hinweist:

" Die Verteilungsmaßnahmen der Regierenden antworten auf die verschiedenen demands und dienen der Erhaltung und Erzeugung des support. Sie kommen damit den demands soweit wie möglich nach und sichern sich durch die Erfüllung der Wünsche einen gewissen Rückhalt. Wieweit das System zu den outputs genannten Verteilungsmaßnahmen in der Lage ist, bemißt sich nach seiner Kapazität. Sie ist teilweise eine Frage seiner inneren Organisation, teilweise eine der Pessourcen, physischer und personaler Natur (support), teilweise eine seines funktionierenden Informationssystems." [2)]

1) Vgl. Narr a.a.O. S. 128 f.
2) ebd. S. 129

Indem Easton die Bedeutung des Informationssystems betont, baut er kybernetische Elemente in seinen Ansatz ein: Das Informationssystem meldet den Erfolg der Entscheidungen des politischen Systems, aber auch die Anforderungen an es. Es stellt "Rückkopplung" her. Dieses "feedback" durch erfragte Bürgermeinung, Statistik, Trendanalysen, aber auch Wahlen ermöglicht die Korrektur der Entscheidungen.[1)]

Narr kennzeichnet als "Knotenpunkt des input-output-Prozesses" in Eastons Modell zu Recht die Regierenden, auf deren Entscheidungs- und Steuerungsfähigkeit alles ankomme. Die Regierenden haben das Übergewicht. Deshalb spricht Narr von einer Rechtfertigungsfunktion dieses Modells: Das politische System könne seinen output (z.B. Schulbildung) so steuern, daß es immer genügend Unterstützung (support) erhalte, und über das feedback könne es sich immer so anpassen, daß seine Existenz gesichert bleibe.[2)]

5.2.2.2. Comparative Politics: Gabriel A. ALMOND und Harry ECKSTEIN

Mit den Funktionen, die die Erhaltung bzw. die Stabilität bzw. die Entwicklung des politischen Systems gewährleisten, setzt sich insbesondere Gabriel A. ALMOND als Vertreter der "Comparative Politics" auseinander. Eines der Ziele des Ansatzes der "Comparative Politics" ist es, "eine allgemeine Theorie über die Erhaltung und Entwicklung (etwa vor allem im Hinblick auf eine stabile Demokratie heute) eines politischen Systems zu ermöglichen und somit zu zeigen, welchen Weg die sogenannten Entwicklungsländer zu gehen haben, sollen sie dieses Ziel erreichen".[3)]

---

1) Vgl. ebd. S. 129
2) Vgl. Narr a.a.O. S. 130
3) ebd. S. 137

Almond zählt als Funktionen eines politischen Systems auf:[1)]

- politische Rekrutierung (politische Elitebildung),
- politische Sozialisation (Pflege der politischen Kultur),
- die Verabschiedung, die Anwendung und die Überwachung von Gesetzen,
- die speziellen Regierungsfunktionen,
- die Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Handlungsfähigkeit (z.B. Umgang mit wirtschaftlichen Ressourcen, Funktionsfähigkeit der Bürokratie),
- die "Umsetzfunktionen" (Almond: conversion functions). Damit ist die Bildung, Zusammenfassung und Weiterleitung von Interessen gemeint. Diese Funktion bezieht sich auf die Verbindung zwischen dem gesellschaftlichen und dem politischen System und fällt in "ausgebildeten Systemen" den Interessengruppen (interest articulation) und den Parteien (interest aggregation) zu.[2)]
- Die Organisation der Kommunikationsprozesse (Funktion der politischen Öffentlichkeit).

Dies sind nach den Untersuchungen der "Comparative Politics" notwendige Funktionen des politischen Systems, um seine Erhaltung und Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen der Umwelt zu gewährleisten. Wir könnten gemäß unserer Fragestellung auch sagen: damit die Regierbarkeit sichergestellt

---

1) Zur Aufzählung der "notwendigen Funktionen" Vgl. Narr a.a.O. S. 139 f. und S. 151 f.;
Almond, Gabriel A. u. Powell, G. Binham: Comparative Politics, Boston u. Toronto 1966, z.B. S. 190 ff
Almond, G.A. u. Coleman, James S. (Hrsg.): The Politics of the Developing Areas, Princeton 1960, S. 16 f.

2) Vgl. Narr a.a.O. S. 151 f.

ist. Der Ansatz der Comparative Politics spricht eine besondere Bedeutung der Rekrutierungs- und der Sozialisationsfunktion zu. Zur letzteren gehört auch die Herstellung des notwendigen Konsensus zwischen Regierenden und Regierten und die ausreichende Legitimität.[1)]

Zusätzlich zu diesen Funktionen nennt Narr bei der Analyse der "Comparative Politics" drei "Variable der Entwicklung" politischer Systeme: "Strukturdifferenzierung", "Grad der Autonomie der einzelnen Systeme und Subsysteme" und "Säkularisierung" der politischen Kultur. Er nimmt an, "daß ein politisches System, das diese Kriterien in der gegenwärtigen Vollform besitzt, auch dasjenige sei, das den Aufgaben, die gegenwärtig mehr oder minder an jedes System gestellt werden, am ehesten gerecht wird und die einzige Chance einer ruhigen Entwicklung, bei gleichzeitiger Erhaltung des Systems bietet. Mit den drei Entwicklungsvariablen sind die übrigen Funktionen und die Systemkapazität insgesamt eng zusammenzusehen".[2)] Die "Comparative Politics" legen ein großes Gewicht auf die Entwicklung der (demokratischen) politischen Kultur. Die oben als Variable genannte "Säkularisierung der politischen Kultur" bezeichnen Almond/Powell folgendermaßen: "Säkularisation bezeichnet einen Prozeß, in dessen Verlauf die Menschen im steigenden Ausmaß in ihren politischen Aktionen rational, analytisch und empirisch vorgehen".[3)]

Die aus der angelsächsischen politischen Theorie hervorgegangen "Comparative Politics" lassen sich vor allem die Förderung der Entwicklungsländer angelegen sein. Sie nehmen dabei an, "daß sich auf den Nationalstaat und die Vergrößerung der politischen Beteiligung der gesamte Prozeß hin bewege".[4)]

---

1) Vgl. ebd. S. 150 f. u. S. 143
2) Narr a.a.O. S. 152
3) Almond/Powell a.a.O. S. 24, zit. nach Narr a.a.O. S. 146
4) Narr a.a.O. S. 152

Nach Narrs Rezeption der Comparative Politics hängt die Entwicklung eines politischen Systems neben historischen Voraussetzungen von der Lösung folgender "zentraler Aufgaben" ab, die stark an unsere "Regierbarkeits-Kriterien" erinnern:

"1. Die Aufgabe der Staatsbildung. Sie bedeutet, daß das politische System die Gesellschaft zu organisieren, zu integrieren und zu kontrollieren in der Lage ist. Mit anderen Worten, daß man von der Einheit des politischen Systems überhaupt reden kann. Dazu bedarf es nicht nur der äußeren Grenzen, sondern der Garantie der ausgeübten Entscheidungsmacht innerhalb der Grenzen; die klassische Souveränitätsannahme also.
2. Die Aufgabe der Nationbildung. Hier ist das ... Problem der Identitätsgefühle der Bevölkerung mit dem politischen System und damit die Loyalitätsgrundlage ... angesprochen.
3. Die Aufgabe der politischen Beteiligung der Mitglieder jedes Systems am Entscheidungsprozeß.
4. Die Aufgabe der möglichst breiten Verteilung der Güter, Dienste und Werte (der outputs) unter die politisch organisierte Gesellschaft, das, was man den wohlfahrtsstaatlichen Charakter heutiger politischer Systeme nennen könnte".[1]

Narr führt weiter die Norwegenstudie Harry Ecksteins an,[2] der nach "Stabilitätsbedingungen" einer stabilen und effektiven Demokratie fragt und seine Hypothesen am Beispiel Norwegens zu überprüfen versucht. Als Stabilitätskriterien werden genannt: "Dauerhaftigkeit (Anpassungsfähigkeit), starke Verankerung der demokratischen Formen in der Bevölkerung (Legitimität), innere Systemstabilität, besonders Stabilität der Regierungen und Bürgerkultur (civic culture)."[3]

Narr fügt ergänzend als mögliche Ursachen der Stabilität einer Demokratie hinzu: das Wahlsystem, Wohlstand, die Überschaubarkeit des Landes und ein langsamer geschichtlicher Wandel.[4]

Ecksteins Hypothese lautet nun, "daß eine bestimmte Balance zwischen Konflikt und Konsens bestehen müsse, um ein System stabil und aktionsfähig zu halten".[5] Hier begegnet Eckstein u.E. stark Dahrendorfs Theorie von der "Regierung durch Kon-

1) ebd. S. 153 f. und Almond/Powell a.a.O. S. 35 und 314 ff
2) Eckstein, Harry: Devision and Cohesion in Democracy. A Study of Norway, Princeton 1966; Vgl. Narr a.a.O. S. 164 ff.
3) Narr a.a.O. S. 165
4) ebd. S. 165
5) ebd. S. 165

flikt".[1)]

Die Begriffe Konflikt (bei Eckstein: division) und Konsens (cohesion) müßten allerdings mit operationalisierbarem Inhalt gefüllt sein, sonst entstehen Leerformeln, an welchen Eckstein knapp vorbeigeht:

"Die stabile Demokratie ist eine, in der die Bürger ohne Intensität, in einem kleinen Bereich und nur über spezielle Fragen anderer Meinung sind. Ansonsten stimmen sie über die grundsätzlichen Orientierungen überein und identifizieren sich nur schwach mit einem besonderen Gesellschaftsteil. Der am wenigsten stabile Fall besitzt das umgekehrte Muster..."[2)]

In der Analyse Norwegens findet Eckstein das diesem Zitat zugrundeliegende Modell nicht bestätigt: Trotz politischer Spaltungen ist Norwegen eine stabile Demokratie. Bei Norwegen ist der Zusammenhalt (cohesion) die Variable, die die Spaltungen überwindet oder gar aus ihnen hervorgeht. Die Balance zwischen division und cohesion wird nach Eckstein durch das in Nor wegen spezifisch ausgeprägte Gemeinschaftsgefühl hergestellt.[3)]

"Das Öffentliche hat Vorrang vor dem Privaten, das Allgemeininteresse vor dem individuellen. Konkurrenz wird nicht hoch eingeschätzt, sondern Teamgeist und Einigkeit, der sich bis in die Sitzordnung des Parlaments, die nach Wahlkreisen vorgenommen wird, symbolisch erstreckt".[4)] Dazu komme ein Gleichheitsgefühl und die hohe Organisiertheit der Bürger und Interessen.

Wie wird nun diese für die Stabilität des politischen Systems so wichtige Gemeinschaft aufrechterhalten? In Norwegen gibt es nach Eckstein folgende Ursachen: Es gelten in politischen und gesellschaftlichen Organisationen vielfach die gleichen organisatorischen Formen und Regeln (Adäquanzprinzip). Dazu kommt ein Legalismus und ein Sinn für

1) Vgl. Dahrendorf Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland a.a.O. z.B. S. 164
2) Eckstein a.a.O. S. 38 zit. nach Narr S. 165
3) Vgl. Narr S. 165 f.
4) ebd. S. 166

funktionale Autorität, der aber mit einer Abwesenheit obrigkeitsstaatlicher Gesinnung und Titeltümelei einhergeht. Hinzugesellt sich ein wirksamer Pluralismus von Organisationen, kollegialer Körperschaften und Instanzen und das allgemeine Streben nach Einheit und Gemeinschaft.[1)]

So stellen sich Konsensus und Integration, die die Konflikte in Einzelfragen überwinden, als "demokratische Existenzprämissen" einer stabilen Demokratie heraus. Oder anders ausgedrückt: Es geht um die gemeinsam herrschenden Verhaltensmuster, die den Zusammenhalt der Gesellschaft fördern.[2)] Schließlich stellt Narr, sich auf Eckstein beziehend und Ergebnisse dessen Norwegenstudie generalisierend, folgende Bedingungen einer stabilen Demokratie zusammen:

1.) Isomophe Strukturierung vor allem dreier Bereiche: der Eliterekrutierung, der politischen Sozialsation und der offenen politischen Konkurrenz.
2.) Anwendung der unabdingbaren Kriterien der Demokratie: Regeln für eine weite politische Beteiligung und Begrenzung der Exekutivgewalt, Ausschuß jeder willkürlichen Gewaltanwendung.
3.) "Balance zwischen Werten und tatsächlichem Verhalten".
4.) Ein Pluralismus der Gruppen, Organisationen und Interessen.
5.) Ein ausgewogenes Verhältnis von Konsensus und Konflikt.[3)]

5.2.2.3. Niklas LUHMANN

Bisher haben wir uns - gleichsam nach der Methode, "für sich selbst sprechendes" Material auszuwählen bzw. nach der Methode "Regierbarkeits-bezogener Textanalyse" - mit Anwendungsver-

1) Vgl. ebd. S. 167
2) Vgl. ebd. S. 167 f.
3) Vgl. Narr S. 169 f.

suchen der Systemtheorie auf das politische System beschäftigt: David Easton, Gabriel A.Almond, Wolf-Dieter Narr. Wenden wir uns nun wieder Niklas Luhmann zu, der seine funktional-strukturelle Systemtheorie auch auf das politische System angewandt hat. Er verfaßte eine "Soziologie des politischen Systems".[1] Darin heißt es:

"Die Ausdifferenzierung des politischen Systems wird primär auf der Ebene der Rollen vollzogen ... Nur auf Rollenebene kann die Ausdifferenzierung eindeutig vollzogen werden, so daß in hohem Maße erkennbar ist, ob eine Rolle (etwa die des Beamten, des Abgeordneten, des Parteisekretärs, des Wählers, des Gesuchstellers) dem politischen System zugerechnet wird oder nicht".[2] Luhmann spricht dem politischen System eine relativ gesellschaftliche Autonomie zu, doch dürfe diese Autonomie nicht mit einer sich isolierenden Autarkie verwechselt werden, denn Autonomie setzt Abhängigkeit von physischen und informationellen Leistungen der Umwelt voraus und bezeichne den "Grad der Freiheit, mit dem die Beziehungen zwischen System und Umwelt durch die selektiven Kriterien des Systems selbst geregelt werden können".[3] Auch Luhmann kennt das Konzept des Input-Output-Modells: Das politische System empfängt Umwelteinwirkungen, verarbeitet sie in systemeigenen Prozessen und wirkt an die Umwelt zurück. Dazu muß das System Zeit haben, dies gehört zu den Bedingungen seiner Autonomie.[4]

"Ein politisches System muß in seiner gesellschaftlichen Umwelt relativ generell anerkannt sein, als System gleichsam politischen Kredit genießen, der nicht auf spezifischen Entscheidungszusagen beruht, also nicht jeweils tauschförmig

---

1) Luhmann, Niklas: Soziologie des politischen Systems, in: ders.: Soziologische Aufklärung a.a.O. (1970) S. 154 ff
2) ebd. S. 155
3) Luhmann a.a.O. S. 156 f.
4) vgl. ebd. S. 157

zustande kommt, und auch nicht bei jedem Mißerfolg zurückgezogen wird. Unterhalb dieser Ebene pauschaler Anerkennung und Entscheidungsermächtigung findet man die Ebene der konkreten Interaktionen, die im laufenden Prozeß die Funktion des politischen Systems erfüllen." [1]

"Religiöse, wirtschaftliche, kulturelle, familiäre, erzieherische, Wahrheit erforschende, militärische Zusammenhänge treten dem politischen System gegenüber als Umwelten, die gebotene Rücksicht verlangen, die das politisch-administrative Handeln aber nicht festlegen.
Das politische System wird, mit anderen Worten, durch Ausdifferenzierung und durch die Bedingungen hoher Systemautonomie in die Lage versetzt, entscheiden zu können, und die spezifisch politische Funktion wird auf der Ebene konkreter Interaktion dadurch erfüllt, daß diesen Entscheidungen bindende Wirkung verschafft wird. Bindend ist die Wirkung einer Entscheidung dann, wenn es ihr, aus welchen Gründen auch immer, gelingt, die Erwartungen der Betroffenen effektiv umzustrukturieren und auf diese Weise Prämisse weiteren Verhaltens zu werden. Es handelt sich also um faktisches Lernen, nicht nur um formale Geltung.
Die Potenz eines politischen Systems für die spezifische Funktion bindender Entscheidung muß in dem Maße gesteigert werden, wie die Komplexität der Gesellschaft wächst und damit zunehmend Probleme stellt ... Ausdifferenzierung, Autonomie und funktionale Spezifikation eines politischen Systems sind mithin Folgen steigender Komplexität der Gesellschaft und zugleich Vorbedingungen einer weiteren Steigerung dieser Komplexität." [2] Luhmanns Auffassung vom politischem System stimmt somit weitgehend überein mit der David Eastons (1953).

Luhmann spricht die Legitimationsproblematik der politischen Entscheidung an: Das politische System "kann sich nicht mehr auf bestimmte individuelle, gruppenspezifische oder situationsspezifische Gehorsamsmotive stützen - etwa auf eine Kombination von physischem Zwang und Treue, auf ideologische Überzeugungen oder wirtschaftlichen Vorteilskalkül -, sondern es muß inkompatible Motive der verschiedensten Art kombinieren und so egalisieren können, daß ein nahezu motivloses, selbstverständliches Akzeptieren bindender Entscheidungen zustande kommt". [3]

1) ebd. S. 157
2) Luhmann a.a.O.S. 158 f.
3) Luhmann a.a.O. S. 159

Neben der Funktion des bindenden Entscheidens hat das politische System die Funktion der Erzeugung gesellschaftlicher Macht. Unter Macht versteht Luhmann, wie an anderer Stelle bereits geschildert, ein Medium der Kommunikation, "das die Übertragung von Entscheidungsleistungen ermöglicht". Sie ist "die Möglichkeit, durch eigene Entscheidung für andere eine Alternative auszuwählen, für andere Komplexität zu reduzieren".[1)]

Die Frage ist nun, wie ein solches politisches System"in seiner gesellschaftlichen Umwelt stabilisiert werden kann".

Luhmann gibt eine eindeutige Antwort: "Wichtigste Bedingung der Stabilisierung eines ausdifferenzierten, funktional spezifizierten Systems ist die Erhaltung seiner eigenen Komplexität auf einem Niveau, das dem seiner gesellschaftlichen Umwelt entspricht. Unter Komplexität soll die Gesamtheit möglicher Ereignisse verstanden werden - als Weltkomplexität die Ereignisse der Welt, als Systemkomplexität die Ereignisse, die mit der Struktur eines Systems vereinbar sind. Hohe Eigenkomplexität bedeutet demnach Zulassung von Alternativen, Variationsmöglichkeiten, Dissens und Konflikten im System".[2)] Man könnte dies wohl als "Abwesenheit von Erstarrungserscheinungen" interpretieren, wie man sie z.B. dem Ende der Ära Adenauer zugesprochen hat. Stabilität gewinnt das politische System geradezu durch seine Fähigkeit zur Änderung. "Variabilität wird so zur Stabilitätsbedingung." (Luhmann, S. 167) Wir haben die "Regierbarkeitsbedingung" an früherer Stelle als "Reformfähigkeit" bezeichnet.

---

1) ebd. S. 160 und 162
2) Luhmann a.a.O. S. 160

Des weiteren muß das politische System gesellschaftliche Konflikte absorbieren können. Diese Fähigkeit muß wachsen, "wenn die Gesellschaft komplexer und konfliktreicher wird".[1] "Die Absorption von Konflikten beruht ..darauf, daß Gegensätze aus der Umwelt des Systems ins Innere transportiert, als interne Widersprüche dargestellt und in dieser Neufassung auf Grund einer anderen Motivkonstellation besser gelöst werden können."[2]

Um der Umweltkomplexität zu entsprechen, muß sich das politisch System seinerseits in Teilsysteme gliedern, d.h. differenzieren. Luhmann versteht darunter eine "Herauslösung und Verselbständigung von Teilsystemen für spezifische Funktionen"[3] Eine solche funktionale Differenzierung ist in den Augen Luhmanns "eine unerläßliche Bedingung zivilisatorischer Entwicklung komplexerer Sozialsysteme".[3]

In modernen politischen Systemen unterscheidet Luhmann eine Grunddifferenzierung in "Pollen für bürokratische Verwaltung, für parteimäßige Politik und für das Publikum".[4]

Das Subsystem der parteimäßiger Politik hat sich "mit der Formierung politischer Unterstützung für die jeweiligen Programme und Entscheidungen" zu befassen. Wichtig ist, daß Luhmann als drittes Subsystem das Publikum mit seinen politisch relevanten Rollen betrachtet: z.B. als Steuerzahler, Wähler, Unterstützer von Interessenverbänden. Diese Rollen gehören also nicht in die gesellschaftliche Umwelt des politischen Systems, sondern zu ihm selbst. Hier wird wieder sichtbar, daß die Elemente der systemtheoretischen Betrachtung nicht Personen, sondern Handlungen, Funktionen oder Pollen sind.[5]

Schließlich noch einmal zurück zur wichtigsten Bestandbedingung eines politischen Systems nach Niklas Luhmann, der genügend hohen und stabilisierten Komplexität. Es ist dies das Problem, "wie eine hinreichend unbestimmte Systemstruktur und weite Offenheit für andere Möglichkeiten auf Dauer

---

1) ebd.S. 161
2) ebd. S. 161
3) Vgl. ebd. S. 163 und Luhmanns Anmerkung 43
4) Vgl. ebd. S. 163
5) Vgl. Luhmann ebd. S. 164

gesichert werden können".[1] "All dies läßt sich zusammenfassen zu der Dachformel, daß komplexere politische Systeme bessere Chancen der Anpassung an eine zunehmend komplexere Umwelt haben und daher auch bessere Aussichten, sich in ihrer Komplexität zu erhalten".[2]
Luhmann legt also großes Gewicht auf die Anpassungsfähigkeit eines politischen Systems. Seine Theorie muß deshalb als dynamische Theorie bezeichnet werden. So schreibt er z.B.: "Trifft jene Grundhypothese der Entsprechung (nicht Gleichheit der Komplexität des politischen Systems und des umgebenden Gesellschaftsystems, der Verf.) zu, darf man vermuten, daß eine beträchtliche Steigerung der gesellschaftlichen Komplexität, vor allem durch funktionale Differenzierung, die Strukturen und Machtverhältnisse des politischen Systems ändern wird oder daß die im politischen System festgehaltenen Strukturen und Machtverhältnisse die gesellschaftliche Entwicklung blockieren werden." [3] Man darf Luhmann somit nicht vorwerfen, mit seiner Theorie eine pure Rechtfertigung der bestehenden Verhältnisse zu betreiben. Er bearbeitet auf seine Weise Probleme, die uns als Probleme der Regierbarkeit bereits öfters begegnet sind: das Problem der Autonomie des politischen Systems, das Problem der Legitimität, das Problem der Auseinandersetzung mit der modernen Komplexität, das Problem der Stabilität und Anpassungsfähigkeit des politischen Systems, für deren Erhaltung er eine Reihe von Bedingungen angegeben hat.

5.2.2.4. Karl DEUTSCH

Einer Analyse ganz besonderer Art unterwarf Karl W. Deutsch das politische System. Er interessierte sich insbesondere

---

1) ebd. S. 170
2) ebd.S. 171
3) ebd. S. 169

für das "Nervensystem" des politischen Systems, d.h. für die politische Kommunikation. Dementsprechend lautet auch der Titel seines vielbeachteten Buches: The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control, wobei man Control wohl am besten mit "Steuerung" übersetzen sollte.[1)]

Erste Bedeutung erlangten kybernetische Prozesse während des zweiten Weltkrieges, als, vor allem auf dem Gebiet der Nachrichtentechnik, sich selbst regulierende und selbst steuernde Maschinen entwickelt wurden. Die daraus entstehende "Wissenschaft von der Kommunikation und Steuerung" (126) wurde als Kybernetik bezeichnet. Norbert Wiener nannte Kommunikation den "Kitt, der die Organisationen zusammenhält". (127) Deutsch schreibt: "Durch Kommunikation, das heißt durch die Fähigkeit, Nachrichten zu übermitteln und auf sie zu reagieren, entstehen Organisationen". (128) Doch er betrachtet die Kybernetik nur als eine gute Analogie zur untersuchten Wirklichkeit, also als Modell zum Verständnis z.B. sozialer Prozesse. (V.129) Insbesondere stehe nun "ein Sortiment von selbststeuernden Maschinen zur Verfügung, die auf ihre Umgebung und auf die Auswirkungen ihres eigenen Verhaltens reagieren, Informationen aufbewahren, verarbeiten und verwenden und in einigen Fällen sogar eine begrenzte Fähigkeit zum Lernen haben können". (130 f.)

Deutsch führt den Begriff eines "selbstregulierenden Netzwerks der Kommunikation" ein, spricht auch von einem "lernenden Netz". "Ein solches "Netz" wäre dann jedes System, das in einem wesentlichen Ausmaß die Kennzeichen der Organisation, Kommunikation und Steuerung aufweist." (131) An der

---

1) Deutsch, Karl W.: Politische Kybernetik, Modelle und Perspektiven, Freiburg 1969, amerikanische Erstausgabe 1963. Ab hier Seitenzahlen im Text.

Faszination derartiger Begriffsbildung läßt sich die Wirkung abschätzen, die Deutschs Buch hervorgerufen hat, aber auch die Schwierigkeit, solche Begriffe mit operationalisierbarem Inhalt zu füllen. So waren auch die späteren "Anwendungen" dieses Ansatzes eher bescheiden, wenn man von der allgemeinen Verbreitung kybernetischer Begriffe bis hinein in die Lehrplangestaltung an Schulen absieht.

Der wohl wichtigste Begriff der Kybernetik ist der der "Rückkopplung" (feedback). Nach Deutsch ist das "Strukturprinzip der Rückkopplung.. allen selbstregulierenden Kommunikationssystemen gemeinsam: elektronischen Steuerungsgeräten, Nervensystemen, sozialen Organisationen". (141)

"Allgemein kann man das Funktionieren (einer Rückkopplung) so umschreiben, daß eine Vorrichtung oder Maschine einen Teil ihrer Energieausgabe (Deutsch: präziser: Informationsausgabe) sich selbst als Eingabe wieder zuführt... (Wenn) das Verhalten eines Gegenstandes vom Ausmaß der Abweichung gesteuert wird, die jeweils zwischen dem Gegenstand und einem relativ spezifischen Ziel besteht,...(dann) ist die Rückkopplung ... negativ, d.h. es werden die vom Ziel ausgehenden Signalzeichen dazu benutzt, um die Ausgabe, die andernfalls über das Ziel hinausführen würde, wieder einzuschränken".[1]... "Eine Rückkopplung ist ... positiv, (wenn) das Ausgabelement, das dem Gegenstand wieder zugeführt wird, das gleiche Vorzeichen hat wie das ursprünglich zugeführte Eingabesignal. Die positive Rückkopplung verstärkt die Eingabesignale, sie korrigiert sie nicht ..."[2] (141 f.)

Deutsch schreibt weiter: "Anders ausgedrückt bezeichnet Rückkopplung (man spricht auch vom Prinzip eines "Servomechanismus oder "Regelkreises") ein Kommunikationsnetzwerk, das auf eine Informationseingabe mit einer Tätigkeit reagiert, deren Ergebnis als Teil einer neuen Information auf das weitere Verhalten des Systems selbst zurückwirkt". (142)

---

1) Deutsch zitiert hier A. Rosenblueth, N. Wiener, J. Bigelow: Behavior, Purpose and Teleology . In: Philosophy of Science, Bd. 10, Jan. 1943, S. 19
2) ebd. S. 19

Deutsch spricht dem Rückkopplungsprinzip eine höhere Brauchbarkeit für die Sozialwissenschaften zu als dem "mechanistischen" Gleichgewichtskonzept, da es auch Phänomene wie Wachstum, Bewegung, Evolution, Veränderung einbeziehen kann. (Vgl. S. 143)

Deutsch führt noch weitere Begriffe ein: "Verzögerung (lag) ist die Zeit, die zwischen dem Augenblick verstreicht, da ein System negativer Rückkopplung eine bestimmte Entfernung von seinem Ziel erreicht, und dem Augenblick, in dem eine von dem System eingeleitete entsprechende korrektive Tätigkeit beendet ist."
"Gewinn (gain) bezeichnet das Ausmaß oder die Leistung der korrektiven Tätigkeit." (144) Diese beiden Variablen sind nach Deutsch die wichtigsten "bei der Arbeit mit dem "Rückkopplungsprinzip". (144)

Zu der hier beschriebenen "einfachen kybernetischen Modell" Karl W. Deutschs gehört das Phänomen von Lernprozessen und das Problem der Zweck- bzw. Zielbestimmung.
Die eben beschriebene "zielstrebige Rückkopplung" bezeichnet Deutsch als "einfaches Lernen". Eine "komplexere Art des Lernen" nennt er eine "sich selbst regulierende, ihr Ziel selbst verändernde Rückkopplung". In diesem Fall kann das System nach der Rückkopplung seine Ziele verändern oder sich ein neues Ziel setzen. (Vgl.S. 146 f) Deutsch spricht dann von "lernender Rückkopplung". (153)

Er beschreibt eine "Abstufung von Zweckbestimmungen". Eine Zweckbestimmung "ersten Grades" sei z-B. die "unmittelbare Befriedigung" bzw. "Anpassung" oder "Belohnung", eine Zweckbestimmung "zweiten Grades" sei "Selbsterhaltung" usw. (Vgl. S. 147 ff) Diese Zweckbestimmungen stehen nach Deutsch in einer hierarchischen Verhältnis.

Der Lernfähigkeit von Systemen spricht Deutsch höchste Bedeutung zu: "Tatsächlich scheint ein gewisser Zusammenhang zu bestehen zwischen der Lernfähigkeit einer Kultur und ihrer Fähigkeit, unter anderen Kulturen zu überleben und sich auszudehnen." (152)

In einem besonderen Kapitel seines Buches befaßt er sich mit dem "Regierungsprozeß als Steuerungsvorgang" und wendet damit sein Kybernetikmodell auf das politische System an. Gleich zu Anfang vergleicht er die Steuerung oder Selbststeuerung von Schiffen und Maschinen mit der Lenkung menschlicher Organisationen(Vgl255) und hält die Ähnlichkeit zwischen Prozessen der Steuerung und Regelung, die durch Rückkopplung entweder gleichmäßige Zustände erhalten oder Ziele ansteuern, und gewissen Vorgängen in der Politik für verblüffend:

"Eine Regierung strebt gewöhnlich nach Zielen in der Innen- und Außenpolitik. Um diesen Zielen näherzukommen, muß sie ihr Verhalten mit Hilfe eines Stromes von Informationen regeln, der ihre jeweilige Position gegenüber diesen Zielen, die noch verbleibende Entfernung von diesen Zielen und die tatsächlichen (und nicht die beabsichtigten) Resultate ihrer neuesten Schritte oder Versuche zur Annäherung an diese Ziele anzeigt.
Regierungen oder politische Organisationen streben nicht nur nach Zielen, sie versuchen auch häufig, einen allgemeinen Zustand zu bewahren, der ihnen wünschenswert erscheint, also zum Beispiel eine Hochkonjunktur im Wirtschaftsleben oder eine ungestörte Ruhelage in der Politik. Sie müssen, um dies erfolgreich tun zu können, ständig Informationen über das Ausmaß und den zeitlichen Ablauf aller Störungen empfangen und die Größenordnung und Schnelligkeit ihrer Gegenmaßnahmen entsprechend abstimmen. Wenn sie zu wenig oder zu spät reagieren, werden sie die Störung nicht mehr eindämmen können. Wenn sie zu stark oder zu früh reagieren, werden sie über ihr Ziel hinausschießen ..." (258)
Für die Politikwissenschaft betont Deutsch den Vorteil des Rückkopplungsprinzips gegenüber der traditionellen Gleichgewichtsanalyse, da diese dynamische Prozesse nur ungenügend erfassen könne. (Vgl.S. 258 ff)

Deutsch fragt nun nach den Faktoren, die maßgeblich sind für die Zielerreichung des politischen Systems. (Wir erinnern uns: die Zielerreichungsfähigkeit gehört zu den Kriterien unseres Begriffs von Regierbarkeit) Er wendet dabei die Schlüsselfaktoren der Kybernetik auf das politische System an. Diese Faktoren sind: die "Belastung" (load) durch neue Informationen bei raschen Zieländerungen; die "Verzögerung" (lag) (vgl. oben); der "Gewinn" (gain) (vgl. Oben); die Führung" (lead), d.h. das "Vorhalten" auf bewegliche Ziele bzw. die "Vorwegnahme der Zukunft". (Vgl. S. 261 f) Deutsch schreibt: "Ein Rückkopplungsmodell dieser Art ermöglicht uns, das Leistungsvermögen von Regierungen mit einer Reihe von Fragen zu erforschen, die im Rahmen einer herkömmlichen Betrachtungsweise kaum ins Blickfeld der Aufmerksamkeit gelangen würden:

"1.Wie groß ist das Ausmaß und die relative Geschwindigkeit des Wandels der internationalen und innenpolitischen Situation, mit der eine Regierung fertig werden muß? Mit anderen Worten, wie groß ist die Belastung des politischen Entscheidungssystems eines Staates? ...
2. Wie groß ist die Verzögerung, mit der eine Regierung oder Partei auf eine neuartige Krisensituation oder Herausforderung antwortet? Wie lange brauchen die politischen Entscheidungsträger, um sich einer neuartigen Situation bewußt zu werden, und wie lange brauchen sie noch darüber hinaus, um zu einer Entscheidung zu gelangen? Wie groß ist der Zeitverlust durch breiter gestreute Konsultation oder Mitwirkung? Wie viel Zeit ist nötig, um eine Reihe von jeweils sich ändernden Befehlen an die Beamten, Soldaten oder Staatsbürger, die sie ausführen sollen, weiterzuleiten, und wie lange brauchen diese Personen, um ihre bisherigen Verhaltensweisen, Gewohnheiten und Werte so umzustellen, daß sie den Befehlen wirksam Folge leisten können?...
3. Wie groß ist der Gewinn der Erwiderung, also die Schnelligkeit und Größenordnung der Reaktion, mit der ein politisches System auf neu aufgenommene Daten reagiert?...
4. Wie groß ist das Ausmaß der Führung, also die Fähigkeit einer Regierung,neue Probleme wirksam vorauszusehen und ihnen zuvorzukommen? ..." (263 ff.)

"Vom Zusammenspiel dieser Faktoren hängt letztlich die Gesamtleistung jedes politischen Entscheidungssystems ab". (S. 265)
Doch mahnt Deutsch gleichzeitig zur Bescheidenheit. Die kybernetische Betrachtung der Steuerungsprozesse zeige das politische System von "einer wichtigen Seite", jedoch keineswegs in erschöpfender Weise. (Vgl.S. 266) Doch hat Deutsch gewiß recht mit seiner Feststellung, daß die Kybernetik als Systemtheorie neue Fragen aufgeworfen hat, die sonst "kaum ins Blickfeld der Aufmerksamkeit" gerückt wären.

5.2.2.5. Heinrich BUSSHOFF

Zum Abschluß unserer auf die Regierbarkeits-Problematik ausgerichteten Rezeption der Systemtheorie sei Heinrich Bußhoff angeführt. Er setzt sich äußerst kritisch mit der Systemtheorie auseinander, spricht u.a. von dem "auf mangelnde Reflexion des Politischen zurückgehenden Theoriedefizit der Systemtheorie".[1] Seine Kritik gilt vor allem Niklas Luhmann, dem u.a. eine "Theorie der Systemdifferenzierung" fehle, der "das Problem der Grenze funktionalistisch überspiele". Mit seiner "Lösung" des Integrationsproblems, die in einer "sich selbst regulierenden funktionalen Harmonie" bestehe, versuche Luhmann, "ein Ideal der Vergangenheit in die Gegenwart zu übersetzen".[2]

Bußhoff dagegen betrachtet alles vom Grenzproblem aus, z.B. das Problem der Systemdifferenzierung oder das Problem der Herrschaft [3] oder die Bestimmung des Politischen: "Eine Theorie, die politische Theorie sein will, muß das Problem der Bestimmung des Politischen und der Politikbe-

---

1) Bußhoff, Heinrich: Systemtheorie als Theorie der Politik, München 1975, S. 39

2) Vgl. ebd. S. 135

3) Vgl. z.B. ebd. S. 123 f und S. 44

griffe in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellen. Sie wird dieses Problem als ein Grenzproblem angehen müssen." [1] So kommt er zu einer Auffassung des Politischen, die eine interessante Version dieses in der Geschichte der politischen Philosophie so häufig diskutierten Problems darstellt,[2] und zu einer Definition des politischen Systems:

"Das politische System ist jenes System in der Gesellschaft, das seinem Status nach sich prinzipiell mit allen anderen gesellschaftlichen Teilsystemen über einen im Medium der Macht stattfindenden Austauschprozeß in Kommunikation befindet, in diesen Prozeß gesamtgesellschaftlich anerkannte Legitimierungsleistungen - nicht Legitimationsleistungen - als Austauschleistungen einbringt, durch die Beteiligung an diesem Prozeß prinzipiell an der Herstellung von gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Sinn auf der Grundlage von Identität als seinen Reflexions- und Handlungsfähigkeiten beteiligt ist und durch die Umsetzung des produzierten und als Norm geltenden Sinns in reproduzierbaren bzw. institutionalisierten Sinn immer auch Herrschaft produziert." [3]

5.2.3. Systemtheorie und Regierbarkeits-Problematik. Bedingungen der Regierbarkeit.

In diesem Abschnitt haben wir die u.E. für die Regierbarkeits-Problematik relevanten Aspekte systemtheoretischer Ansätze präsentiert. Wir glauben, hier die einzelnen, meist für sich selbst sprechenden Punkte nicht wiederholen zu müssen. Zum Teil werden Dinge in systemtheoretischer Sprache ausgedrückt, die wir an früherer Stelle bereits aufgeführt haben, so bei der Analyse der derzeitiger politikwissenschaftlichen Ansätze zur Regierbarkeit und bei der Betrachtung der Staatsrechtslehre. Doch wollen wir hier fragen, inwieweit die Systemtheorie für die Regierbarkeitsproblematik nutzbar gemacht werden kann.

---

1) ebd. S. 33. Das Grenzproblem bedeutet die Frage nach der Zugehörigkeit zum politischen System, nach der Scheidung von "Innen" und "Außen".
2) Näher zu Bußhoffs Begriff des Politischen. Vgl. ebd. die Kap. II, III, VI, IX
3) Bußhoff ebd. S. 170

Wir haben bereits früher festgestellt, daß die Systemtheorie und vor allem die Kybernetik eine neuartige Sprache geliefert hat, um Probleme der Politikwissenschaft auf neue, vielleicht zeitgemäßere Weise zu beschreiben. Und, so hatten wir weiter festgestellt: Die Systemtheorie hat den Blick auf neue Fragestellungen geöffnet. Nun meinen wir: die Systemtheorie hat den Blick auf ein Problem gerichtet, das mit dem Regierbarkeitsproblem nicht unbedingt gleichzusetzen, ihm aber zumindest sehr ähnlich ist. Es ist das Problem der Bestandserhaltung eines politischen Systems. Beide Probleme beziehen sich auf die Existenz eines politischen Systems und damit die Existenz einer gesellschaftlichen Ordnung. Freilich ist die Bestandserhaltung ein umfassenderes Problem, da neben Unregierbarkeit noch andere Katastrophen wie z.B. Kriege die Existenz einer Gesellschaft vernichten können. Die Systemtheorie spricht nicht vom Problem der Erhaltung der Regierbarkeit, doch tritt dafür das Ziel "Bestandserhaltung" unter vielen Gesichtern auf wie "Stabilität", "Gleichgewicht", "Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit", "Aufrechterhaltung der Merkmale", "Überleben", so daß man, unter Hinzuziehung des Anliegens der Systemtheorie, das Ziel "Erhaltung der Regierbarkeit" u.E. in den systemtheoretischen Zielkatalog einordnen kann, ohne der Systemtheorie mit dieser Interpretation unrecht zu tun.

Differenziert betrachten muß man diese Zuordnung allerdings bei Luhmanns Ansatz. Für ihn sind die Funktionen des politischen Systems nicht auf Bestandserhaltung, sondern auf die Fähigkeit des Systems bezogen, Komplexität zu reduzieren. Für ihn hat das politische System also gleichsam Instrumentcharakter: Es und seine Fähigkeit, Komplexität zu

reduzieren, dienen dazu, die "geringe Fähigkeit des Menschen zu bewußter Erlebnisverarbeitung" (Luhmann) so zu unterstützen, daß die Menschen in die Lage versetzt werden, ihr Handeln, ihre Erlebnisverarbeitung und ihr Verhalten an die Erfordernisse einer überkomplexen Umwelt anzupassen.

Dieser Widerspruch zwischen Luhmann und den anderen angeführten Systemtheoretikern ist u.E. aber nur ein scheinbarer, da einerseits Luhmann daran interessiert sein muß, das politische System der Komplexitätsreduktion willen aufrechtzuerhalten, andrerseits das Ziel der Bestandserhaltung bei den anderen Systemtheoretikern - entgegen aller Vorwürfe- nicht als Selbstzweck ausgelegt werden darf. Denn auch bei ihnen ist das politische System als Subsystem des sozialen bzw. gesellschaftlichen Systems (,das seinerseits ein Subsystem des allgemeinen Handlungssystem ist,) letztlich auf die Bedürfnisse der Menschen bezogen.

Wir glauben also, die Zielsetzung "Erhaltung der Regierbarkeit" mit der systemtehoretischen Zielsetzung "Bestandserhaltung" bzw. "Überleben" in Verbindung bringen zu können, wobei diese Begriffe für eine Vielzahl ähnlicher Begriffe der Systemtheorie stehen. Diese Zusammenführung der Zielsetzungen ermöglicht es uns, Ergebnisse der Systemtheorie, nämlich Bedingungen und Faktoren für die Bestandserhaltung bzw. Stabilität eines politischen Systems, für unsere Regierbarkeits-Problematik nutzbar zu machen. Allem liegt natürlich unsere Grundannahme zugrunde: ein unregierbares politisches System ist auf lange Sicht existenzunfähig.

Der Begriff Regierbarkeit kommt in der Systemtheorie also nicht vor und ist von ihr deswegen auch nicht näher bestimmt worden, wie wir das von verschiedenen politikwissenschaftlichen

und staatsrechtlichen Ansätzen her versucht haben. Aber auch die Begriffe "Bestandserhaltung", "Überleben" usw. sind u.E. nicht mit präzisem Inhalt gefüllt worden. Vielleicht war dies auch nicht beabsichtigt oder gar nützlich, um ein nicht weiter zu problematisierendes analytisches Instrument zu haben.[1] Jedenfalls erscheint uns die Systemtheorie als eine Theorie, die sich eher mit der Zielerreichung als mit der Zielsetzung beschäftigt.

Das Ziel des "Überlebens" bzw. der "Bestandserhaltung" ist häufiger Kritik ausgesetzt gewesen.[2] Der Systemtheorie wurde vorgeworfen, sie wolle nur bestehende Zustände rechtfertigen, sei nichts als Sozialtechnologie und unfähig, einen gesellschaftlichen Wandel einzubeziehen, bzw. versuche dies vergeblich durch sprachliche Umformulierungen. Es gehört nicht zur Fragestellung unserer Untersuchung, diesen Streit entscheiden zu wollen; was allerdings die Einbeziehung dynamischer Prozesse angeht, so glauben wir, daß dies durch die Systemtheorie durchaus geleistet worden ist. Besonders Almond und Deutsch sind dafür gute Beispiele, wir haben dies zu zeigen versucht.
Wir problematisieren nicht weiter das systemtheoretische Ziel der Bestandserhaltung, weil wir dies für unsere weitere Argumentation nicht benötigen. Der inhaltliche Freiheitsgrad dieses Begriffes ermöglicht es uns sogar, das Ziel der Erhaltung der Regierbarkeit mit ihm in Zusammenhang zu bringen und so die von der Systemtheorie erarbeiteten Bedingungen und Faktoren der Bestandserhaltung eines politischen Systems für unsere Fragestellung nutzbar zu machen.

---

1) Wir drücken uns deshalb so vorsichtig aus, weil wir uns nicht anmaßen können, z.B. das in 40 Jahren ca. 170 Titel umfassende Werk eines Parsons in allen Teilen zu überblicken.

2) Vgl. z.B. Greven, Michael Th. a.a.O. S. 245 - 253

So bezeichnet EASTON als notwendige Funktionen für die Selbsterhaltung des politischen Systems, das wiederum notwendig ist für die Existenz der Gesellschaft, folgendes: Anpassung an sich wandelnde Umweltbedingungen; Verteilung von Werten für eine Gesellschaft und Überzeugen der Mitglieder der Gesellschaft von dieser Verteilung.
Weiter ergab die Untersuchung systemtheoretischer Ansätze, daß das Überleben des politischen Systems, und damit nach unserer Auffassung die Regierbarkeit, von den Unterstützungsleistungen der "Regierten" an das politische System abhängt; davon auch, daß die Kapazität des Systems den Anforderungen entspricht und daß durch die Leistungen des Systems Legitimität gesichert bleibt. Das Überleben bzw. die Regierbarkeit hängen ab von einem funktionierenden Kommunikationssystem, das laufend Anforderungen meldet und Entscheidungskorrekturen ermöglicht.

ALMOND zählt als für die Erhaltung bzw. die Stabilität des politischen Systems notwendige Funktionen auf: die Bestellung von politischen Amtsträgern, eine demokratische politische Sozialisation, eine funktionierende Gesetzgebung und -anwendung, eine funktionsfähige Regierung, eine Wahrnehmungs-, Verarbeitungs- und Handlungsfähigkeit (z.B. Umgang mit wirtschaftlichen Ressourcen), eine funktionsfähige Bürokratie, die Organisierbarkeit und Durchsetzbarkeit von Interessen u.a.. NARR nennt "zentrale Aufgaben" für die Entwicklung eines politischen Systems: Organisation und Integration der Gesellschaft, innere Souveränität, Erzeugung von Loyalität für das politische System, die Zulassung politischer Beteiligung der "Regierten", die möglichst breite Verteilung der Güter, Dienst und Werte (Wohlfahrtsstaat) u.a.. ECKSTEIN nennt Stabilitätsbedingungen einer Demokratie u.a.:

Anpassungsfähigkeit, starke Verankerung der demokratischen Regeln, stabile Regierungen, vor allem eine Balance zwischen Konflikt und Konsensus, die durch ein ausgeprägtes Gemeinschaftsgefühl und einen wirksamen Pluralismus erzeugt wird.

NARR ergänzt Ecksteins Bedingungen einer stabilen Demokratie: u.a. Regeln für eine weite politische Beteiligung und Begrenzung der Exekutivgewalt, Balance zwischen Werten und tatsächlichem Verhalten. LUHMANN führt als Bedingung an, daß das politische System in seiner gesellschaftlichen Umwelt anerkannt sein und für Entscheidungen einen Vertrauensvorschuß besitzen muß. Diese Entscheidungspotenz müsse bei wachsender gesellschaftlicher Komplexität mitwachsen, also ihre Problemlösungskapazitäten steigern können. Er zählt weiterhin dazu: Fähigkeit zur inneren Änderung, zur Reform. Wichtigste Bestandsbedingung eines politischen Systems ist für ihn aber die genügend hohe und stabilisierte Komplexität des Systems, die wiederum der Komplexität der Umwelt entsprechen müsse. Damit steige die Chance des politischen Systems zur Anpassung an die Herausforderungen der Umwelt. Und von der Eigenkomplexität des Systems hänge es auch ab, welches Maß an Komplexität seiner Umwelt es aufnehmen könne, ob es durch Umweltkomplexität überlastet werde. DEUTSCH fügt diesen Bedingungen der Erhaltung, Stabilität und Anpassungsfähigkeit einige markante hinzu: ein funktionierendes Kommunikationsnetzwerk als "Nervensystem" und Voraussetzung für die politischen Steuerungsprozesse und die vielen Rückkopplungsvorgänge im politischen System. Seine Anwendung des Rückkopplungsprinzips auf Vorgänge der Politik ist bestechend. Prozesse der Verhaltenssteuerung durch rückgemeldete Zielabweichung und Prozesse der durch Rückkopplung bewirkten Zieländerung können in vielen Beziehungen des politschen Lebens beobachtet werden. Sei es in den Beziehungen zwischen politischen Organen, die sich gegenseitig kontrollieren und be-

einflussen, gegenseitig ihre Interessen durchsetzen müssen; sei es zwischen Bürokratie einerseits und Regierung und Parlament andrerseits; sei es zwischen Interessengruppen einerseits und Bürokratie, Regierung und Parlament andrerseits; sei es zwischen Parteien und Wählern, Regierungen und Wählern; sei es zwischen öffentlicher Meinung und politischen Amtsträgern.

Die Reihe von Beispielen kann beliebig verlängert werden. Man könnte alle diese vielen Beziehungen und Rückkopplungen in eine weitverzweigte Graphik eintragen, ähnlich der volkswirtschaftlichen Kreislaufanalyse.[1] Wenn nun ein solches funktionierendes Kommunikationsnetzwerk Bedingung für die Stabilität bzw. Regierbarkeit eines politischen Systems ist, dann ist die Regierbarkeit in Gefahr, wenn die Rückkopplungsprozesse innerhalb der politisch-administrativen Apparatur, oder noch wichtiger, zwischen den Regierenden und den Regierten durchschnitten oder gestört sind. Innerhalb der Apparatur kann es zur Lahmlegung der Arbeitsprozesse führen; in der Beziehung zwischen Regierenden und Bürger kann es zu Orientierungsverlust mit nachfolgendem Legitimitätsverlust und Staatsverdrossenheit führen. In der Beziehung zwischen Parteien und Bürgern droht Parteienverdrossenheit und, daß sich Bürgerinteressen andere Kanäle suchen: Interessengruppen und Bürgerinitiativen. Schuld an einer solchen Störung der Rückkopplung können die Regierenden sein, weil sie zuwenig "Sinnesorgane" zur Aufnahme von Informationen einsetzen, aber auch die Regierten, weil sie unfähig oder unwillig sind, ihre Informationen "auszusenden". So ist zu befürchten, daß Störungen in der Durchführung von Entscheidungen und Plänen die Regierenden gar nicht oder zu

---

1) Parsons und Deutsch haben diesen Weg ansatzweise beschritten. Vgl. Deutsch a.a.O. S. 178 ff.

spät erreichen.
Als weitere wichtige Bedingung für die Stabilität und Überlebensfähigkeit des politischen Systems bzw. für die Regierbarkeit führt Deutsch die Lernfähigkeit eines politischen Systems an. Er meint in der Sprache der Kybernetik damit die "lernende Rückkopplung", die ihre Ziele selbst setzt und verändert, auf Grund von Erfahrungen mit immer wiederkehrenden bzw. nicht oder nur unter großen Verlusten behebbaren Fehlern.
Schließlich nennt Deutsch "Faktoren" für die Zielerreichung des politischen Systems, damit für die Regierungsfähigkeit der Regierung und u.E. auch für die Regierbarkeit: Die Belastung des politischen Entscheidungssystems, die Reaktionsfähigkeit der Entscheidenden und Entscheidungsausführenden, die Fähigkeit der Regierenden, Probleme vorherzusehen.

Systemtheoretische Überlegungen weisen aber auch auf die hinreichende Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems als Bedingung für dessen Überlebensfähigkeit hin. Nach Luhmann löst das politische System Probleme dadurch, daß es für seine Bürger Umweltkomplexität reduziert. Bereits die Systembildung und die Differenzierung in Subsysteme sind Mittel zur Problemlösung, lösen bereits das Problem der Überkomplexität. Ein anderes Mittel, Komplexität zu reduzieren, d.h. Probleme zu lösen, ist nach Luhmann, Probleme aus der gesellschaftlichen Umwelt zur besseren Lösung in das politische System hereinzuholen; ein weiteres, Komplexität durch die Generalisierung von Erwartungen d.h. durch Institutionen zu reduzieren.

Alle diese Bedingungen und Faktoren für die Stabilität und die Überlebensfähigkeit, die wir hier kurz zusammengefaßt und an früherer Stelle im Zusammenhang der Systemtheorie ausführlich behandelt haben, sind die Bedingungen, unter

denen das politische System seine Funktion für die Gesellschaft erfüllen und damit existieren kann. Da wir mit gutem Grund "Bestandserhaltung" mit "Erhaltung der Regierbarkeit" in Zusammenhang bringen, können wir auch sagen: unter denen das politische System regierbar ist. Daß die aufgezählten Bedingungen gleichzeitig Bedingungen der Stabilität, Bestandserhaltung usw. und der Regierbarkeit sind, wird auch offensichtlich, wenn wir sie mit den Kriterien unserer Begriffsbestimmung der "Regierbarkeit" vergleichen: die Übereinstimmung ist in großem Maße gegeben, obwohl jene Kriterien der Begriffsbestimmung dienen, während die von der Systemtheorie analysierten Bedingungen die Regierbarkeit ermöglichen. Daraus läßt sich vermuten, daß aus den Kriterien der Begriffsbestimmung auch zahlreiche Bedingungen und Faktoren der Regierbarkeit abzuleiten sind.

Aus diesem Vergleich können wir den erfreulichen Schluß ziehen, daß die bisherigen Ableitungen, d.h. die aus der derzeitigen Politikwissenschaft bzw. Staatsrechtslehre und die aus der Systemtheorie, zu einem übereinstimmenden Ergebnis führen.

Durch die Auseinandersetzung mit der Systemtheorie hat sich auch eine bessere Klärung unseres Begriffs "politisch-administratives System" ergeben: Während die Systemtheorie einen Systembegriff hat, der auf der Idee der Rolle basiert, der also politisch relevante Handlungen, Verhaltensweisen und Rollen im politischen System zusammenfaßt, so daß das politische System, bildlich gesprochen,"mitten durch einen Menschen hindurchgehen kann", haben wir einen "halb-systemtheoretischen" Begriff von "politisch-administrativem System". Unter dem Blickwinkel der Regierbarkeitsproblematik sehen wir einerseits die Grenze des politisch-administrativen Systems da, wo die Grenze zwischen Regierten und Regieren-

den verläuft. Das Kriterium ist dabei die Herrschaftsbeziehung.
Andererseits, wenn es um die Regierbarkeit des Apparates geht, ist die Grenze innerhalb des Apparates dort, wo das politisch relevante leitende Handeln aufhört und das rein ausführende beginnt. Unser Begriff von politisch-administrativem System ist also halb systemtheoretisch, halb institutionell. Und unser Begriff "Regierbarkeit" ist im Grunde kein systemtheoretischer Begriff, denn es geht um die gesamte menschliche Existenz, die regiert wird und nicht nur um Rollen. Man könnte sogar sagen, daß Sachen regiert werden. Unser Begriff "Regierbarkeit" ist somit ein eher herkömmlicher Begriff, was nicht ausschließt, daß die Systemtheorie für die Regierbarkeitsproblematik nutzbar gemacht werden kann.

5.3 Die Regierbarkeits-Problematik unter dem Blickwinkel der Ziel-Mittel-Beziehung.

In den bisherigen Teilen der Untersuchung haben wir uns mit der Definitionsproblematik, aber auch mit den Bedingungen bzw. Faktoren der Regierbarkeit auseinandergesetzt. Dabei versuchten wir, verschiedene wissenschaftliche Ansätze nutzbar zu machen. Nun stellt sich u.E. die Aufgabe, als quasi Kehrseite der Regierbarkeitsproblematik, nach den Ursachen und Gründen einer Unregierbarkeit zu fragen.

Nachdem wir uns mit der Zuhilfenahme der Systemtheorie vorwiegend eines funktionalistischen Ansatzes bedient, also nach den notwendigen Funktionen für die Regierbarkeit gefragt haben, werden wir uns zum Schluß den Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen zuwenden: Welche Ursachen und Gründe bzw. welche Einflußfaktoren bestimmen einen Zustand der Unregier-

barkeit? Zunächst wollen wir aber, gleichsam als Gelenkstück, Überlegungen zu den Beziehungen zwischen Zielen einer freiheitlichen Demokratie und Mitteln der Zielerreichung einschieben.

5.3.1. Zum "Zielsystem" des politisch-administrativen Systems

In der Politikwissenschaft herrscht eine nur geringe Einstimmigkeit darüber, was in einem demokratischen Regierungssystem als Zielsetzung zu betrachten ist. Die gleiche Unsicherheit herrscht auch bei der Klassifizierung der Staatsaufgaben und bei der Suche nach Kriterien, welche Aufgaben vom Staat erfüllt werden sollen und welche den Privaten zu überlassen seien. U.E. ist es ein fruchtbarer Ansatz, eine Anleihe bei der Betriebswirtschaftslehre zu machen und von einem "Zielsystem" zu sprechen[1]. Dabei hat der Begriff "System" weniger die Bedeutung im Sinne der Systemtheorie, sondern meint mehr das logische Beziehungsgefüge zwischen den Zielen. Ebenso wie Edmund HEINEN daran geht, die "Elemente der Zielmenge" eines Unternehmens zu ordnen, könnte man die Zielmenge einer freiheitlichen Demokratie ordnen und die Beziehungen zwischen Zielen und Mitteln analysieren.

Heinen nennt mehrere Kriterien, nach denen Ziele zu ordnen sind[2], für das Regierungssystem könnten davon vier nutzbar gemacht werden:

1. Ziele können unterschieden werden in komplementäre, konkurrierende und indifferente Ziele. Wird durch die

---

1) Heinen, Edmund: Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen; Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1971

2) Vgl. ebd. S.94-113 u. 119-122

Erfüllung eines Zieles auch ein anderes Ziel gefördert, dann werden diese Ziele als komplementäre bezeichnet. Führt die Erfüllung eines Zieles zu einer Minderung des Erfüllungsgrades eines anderen Zieles, dann haben wir es mit konkurrierenden Zielen bzw. einem sog. Zielkonflikt zu tun. Ziele verhalten sich indifferent zueinander, wenn die Erfüllung eines Zieles die Erfüllung eines anderen Zieles unbeeinflußt läßt.

Zur Gefahr der Unregierbarkeit können u.E. Zielkonflikte ganz besonders beitragen. D.h. Ziele, die je einzeln einen hohen Stellenwert besitzen, sind gleichzeitig nicht zu erreichen, weil sie in Konkurrenzverhältnis stehen. Solche Zielkonflikte bestehen z.B. zwischen der Forderung nach dem möglichst weiten Ausbau des Sozialstaates und der Forderung nach möglichst uneingeschränkten Freiheitsrechten (vgl. Guggenberger) oder zwischen dem wirtschaftspolitischen Ziel der Vollbeschäftigung und dem Ziel der Preisstabilität. Einzige Lösung eines solchen Konfliktes besteht in einem Kompromiß, der möglichst beiden Zielen nützt. Vor allem in Zielkonflikten sind wertende politische Entscheidungen notwendig. Es muß in vielen Fällen politisch entschieden werden, ob der Fortschritt bei einer Zielsetzung wertvoll genug ist, um den Nachteil auszugleichen, der dadurch entsteht, daß man das konkurrierende Ziel wegen der Annäherung an das erste Ziel nicht erreichen kann. Auf das Beispiel angewandt: Bringt der weitere Ausbau der sozialen Sicherung mehr Stimmen als die, die durch die damit verbundene Einschränkung des individuellen Freiheitsraumes und die potentielle Verwaltungsverdrossenheit verlorengehen?

Ein Zielkonflikt wird dann zur Regierbarkeits-Problematik, wenn politische Situationen eintreten, die den Kompromiß

zwischen konkurrierender Zielen unmöglich machen. Vor allem, wenn es sich um Ziele handelt, die mit der Legitimität der Regierung positiv korreliert sind. Beispiel: gleichzeitiges Auftreten von Inflation und Arbeitslosigkeit bei jahrelanger offensichtlicher Ohnmacht der Regierung.

2. Zum zweiten unterscheidet Heinen zwischen Ober-, Zwischen- und Unterzielen. Hierbei handelt es sich um eine hierarchische Anordnung von Zielen, die unter sich in einer Mittel-Zweck-Beziehung stehen. So müssen Unterziele erreicht werden, um Zwischenziele, und Zwischenziele, um Oberziele zu erreichen. Ziele, mit Ausnahme der höchsten, sind also gleichzeitig Mittel, aber nicht alle Mittel sind Ziele.[1)]

3. Zum dritten unterscheidet Heinen Haupt- (Primär-) und Neben- (Sekundär-)ziele. Das bedeutet, angewandt auf das Regierungssystem: Es müssen politische Prioritäten gesetzt werden, welche Ziele vorrangig bzw. unbedingt erfüllt werden sollen. Heinen spricht von der "Zielpräferenzfunktion des Entscheidungsträgers". Weiter muß entschieden werden, welche Ziele nur zweitrangig sind, bzw. auf deren Erfüllung man notfalls verzichten kann.

4. Schließlich nennt Heinen u.a. noch die Unterscheidung in kurz-, mittel- und langfristige Ziele, wobei kurzfristige bis ein Jahr, mittelfristige bis fünf Jahre und langfristige auf einen längeren Zeitraum angesetzt sind.

Mittels dieser oder ähnlicher Kriterien könnte man jetzt die "Zielmenge" des politischen Systems, z.B. der Bundesrepublik Deutschland, nach ihren Beziehungen untersuchen und

---

1) Es ist offensichtlich, daß hiermit die Betriebswirtschaftslehre direkt oder indirekt eine Anleihe bei der klassischen griechischen politischen Philosophie macht.

analog zu Heinen ein "Zielsystem" konstruieren. Wir wollen dies nur andeutungsweise versuchen, indem wir die "Zielhierarchie" am Beispiel der Bundesrepublik betrachten und Beispiele von Zielkonflikten anfügen.

Als "Oberziele" müssen u.E. angesehen werden: Die nationale und staatliche Einheit, die Gleichberechtigung und Freiheit im Verhältnis zu den anderen Staaten der Welt, die Erhaltung des Friedens, die Ordnung des staatlichen Lebens. Diese Ziele sind niedergelegt in der Präambel des Grundgesetzes. Zu diesen Oberzielen gehören auch die Grundrechte, die die Entfaltung des Menschen sichern sollen. Denn diese Grundrechte stellen nach politikwissenschaftlicher Interpretation "Zielbestimmungen für politisches Handeln von Regierung und Parlament, Verwaltung und - in Grenzen - Rechtsprechung sowie der politischen Parteien" dar.[1)]
Die wichtigsten Grundrechte als aufgegebene Ziele werden von Laufer auch als Teile der "politischen Prinzipien" betrachtet. Er spricht von der Prinzipien der Heiligkeit des menschlichen Lebens, der Freiheit, der Gleichheit und des Eigentums.[2)] Die Wichtigkeit der Grundrechte als oberste Ziele kann man daraus ersehen, daß sie von einer Verfassungsänderung ausgeschlossen sind. Zu den Oberzielen müssen u.E. auch Laufers übrige politische Prinzipien gerechnet werden: das "Prinzip der abgeleiteten und verantworteten Herrschaft", das auch als demokratisches Prinzip bezeichnet wird, das "Prinzip der Funktionentrennung" und das "Mehrheitsprinzip".[3)] Auch diese Prinzipien sind als wesentliche Bestandteile im

---

1) Vgl. Laufer, Heinz, in Echtler Ulrich u. Laufer, Heinz: Regieren im Verfassungsstaat, a.a.O., S.17
2) Vgl. Laufer, Heinz: Die demokratische Ordnung, Stuttgart usw. 1970, S.66 ff.
3) Vgl. ebd., S.84-101

Grundgesetz verankert, dessen Charakter als "Normensystem von politischen Maximen für die gesamtpolitische Ordnung"[1] dadurch bestätigt wird.

An anderer Stelle bringt Laufer die politischen Prinzipien ein in eine Formulierung der "Essentiale freiheitlicher Demokratie", deren Verwirklichung u.E. auch zu den Oberzielen gehört. Laufer zählt auf:

> "Individual- und Sozialexistenz in Freiheit,
> Gleichheit und soziale Sicherheit,
> Gerechtigkeit und Rechtsschutz,
> Bestellung der Regierenden durch die politische Gesellschaft,
> permanente Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten,
> Transparenz, Nachprüfbarkeit und Revidierbarkeit allen staatlichen Handelns,
> Regierungswechsel durch Mehrheitsentscheidung".[2]

Die Oberziele der Präambel, der Grundrechte, der politischen Prinzipien und Essentiale finden sich zum großen Teil in "der heute üblichen und auch praktisch relevanten Einteilung der Staatszwecke" (Ulrich Matz): "Rechtszweck (Wahrung des inneren Friedens; Sicherung von Leben, Freiheit, Eigentum), Sicherheitszweck (äußere Beziehungen), Wirtschafts- und Sozialzweck und ... Kulturzweck."[3]

Wir könnten in der weiteren Entwicklung eines "Zielsystems" die bisher genannten Oberziele weiter aufspalten in Ober- und Zwischenziele, etwa die Ziele der Präambel, die Grundrechte und das demokratische Prinzip als Oberziele nehmen und die übrigen, wie etwa den Wirtschaftszweck, als Zwischenziele, doch setzte dies eine problematische Gewichtung der bisher erwähnten Ziele voraus, die je nach Interesse, politi-

---

1) Laufer, Heinz, in Echtler, Ulrich u. Laufer, Heinz a.a.O., S.17
2) Ebd., S.10
3) Matz, Ulrich: Der überforderte Staat, a.a.O., S.84

scher Situation, Dringlichkeit und bereits vorhandener Zielerreichung verschieden sein muß. So ließen sich gewiß Argumente dafür finden, das Mehrheitsprinzip, das Prinzip der Funktionentrennung, die Kommunikation und die richterliche Nachprüfbarkeit als oberste demokratische Ziele zu fordern. Wir sehen wegen diesen Problemen der Gewichtung aber von einer weiteren Unterteilung ab und bezeichnen alle bisher erwähnten Ziele als Oberziele.

Als "Unterziele" bezeichnen wir die öffentlichen Aufgaben, die ja letztlich auf die Oberziele bezogen sein müssen. Aus einer Vielzahl von möglichen Einteilungen wollen wir die Thomas Ellweins andeuten. Er unterscheidet als große Bereiche Aufgaben der unmittelbaren Existenzsicherung des einzelnen Bürgers und Aufgaben, die diese Existenzsicherung ermöglichen. Zum ersten Bereich zählt er Aufgaben, die der rechtlichen, persönlichen, politischen und sozialen Sicherheit und solche, die der technischen Versorgung und Kulturpflege dienen. Zum zweiten Bereich zählt er die öffentlichen Investitionen, die öffentliche Raumordnung, die öffentlichen Subventionen und Strukturhilfen, die öffentlichen Interventionen in das Wirtschaftsleben, die öffentlichen Finanzen, die Vermögenspflege der öffentlichen Hand und schließlich die Verwaltungspolitik.[1)]

Diese öffentlichen Aufgaben sind nun den Gemeinden (Art.28 GG) den Ländern (u.a. Art. 30, 70, 83, 104 a, 109 GG), auf deren Verwaltungsmacht Ellwein besonders hinweist, und dem Bund (u.a. Art. 73 und 74 GG) zugeordnet[2)], dessen Aufgabenumfang

---

1) Vgl. Ellwein, Thomas: Das Regierungssyster der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 19[illegible], S.34 ff.
2) Vgl. dazu ausführlich: Ellwein ebd. S.39-47.

im Vergleich zu den Ländern während der Geschichte der Bundesrepublik beträchtlich zugenommen hat.

Ellwein beschreibt auch, "daß auf vielen Gebieten Bund, Länder und Gemeinden nebeneinander tätig sind"[1], und erwähnt die Jugendarbeit und den Straßenbau als Beispiele für ein Ineinandergreifen der Zuständigkeiten bis "zur Unentwirrbarkeit" bzw. zur gegenseitigen Konkurrenz und Behinderung. Wenn wir zu diesem Nebeneinander oder auch Durcheinander noch die Mischverantwortung, Mischverwaltung und Mischfinanzierung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und 91 b GG hinzurechnen, dann müssen wir in dieser Unentwirrbarkeit, wenn sie eine kritische Schwelle übersteigen sollte, eine Mitursache für eine drohende Unregierbarkeit erblicken.

Was eine öffentliche Aufgabe ist bzw. sein soll oder besser der privaten Verantwortung anheimgestellt werden sollte, ist ein heute wieder heftig umstrittenes Problem und läßt sich u.E. theoretisch nicht lösen. Die wachsende Überlastung des politisch-administrativen Systems durch immer komplexer werdende Aufgaben ist aber, wie die Ergebnisse der von uns untersuchten politikwissenschaftlichen Veröffentlichungen zeigen, als Ursache für die drohende Unregierbarkeit der freiheitlichen Demokratie zu bezeichnen. Wie wir bereits an früherer Stelle angeführt haben, schlägt LAUFER als Ausweg eine "Reduzierung und Modifizierung der Staatstätigkeit" vor. Eine Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften (1976) brachte als Ergebnis folgende Vorschläge zur Lösung einer auf Aufgabenüberlastung beruhenden Unregierbarkeitsproblematik: "stagnierende Aufgabenerfüllung auf dem bereits erreichten sehr hohen Niveau", "Verselbständigung von Betriebseinheiten",

---

1) Ebd. S. 46

"Dezentralisierung der öffentlichen Aufgabenerfüllung","Einbau oder ... Wiedereinbau von individuellen Anreizsystemen in den öffentlichen Dienst" zur Steigerung der Verwaltungseffizienz , "Privatisierung bestehender öffentlicher Aufgaben".[1] Alle diese Lösungsvorschläge unterliegen noch einer heftigen Auseinandersetzung.

5.3.2. Zielkonflikte und Mittel zur Zielerreichung

Wir haben nun ansatzweise ein "Zielsystem" des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland darzustellen versucht, das man natürlich nach weiteren Kriterien, wie z.B. denen Heinens, verfeinern könnte. Bezüglich des Kriteriums "Komplementarität, Konkurrenz oder Indifferenz zwischen Zielen" könnte man das Zielsystem nach prinzipiellen oder potentiellen Zielkonflikten ordnen, was hinsichtlich der Regierbarkeits-Problematik sicher fruchtbar wäre, da Zielkonflikte immer dann die Regierbarkeit bedrohen, wenn in bestimmten Situationen ein Kompromiß zwischen konkurrierenden Zielen nicht mehr möglich ist.

Wir können im Rahmen dieser Arbeit nicht alle möglichen Ziele auf mögliche Konfliktsbeziehungen untersuchen, doch wollen wir einige Beispiele für Zielkonflikte anführen unter der Grundannahme, daß unlösbare Zielkonflikte zu Unregierbarkeit führen können, vor allem dann, wenn von der Erreichung der beteiligten Ziele die Legitimität der Regierung abhängt.

Wir haben bereits erwähnt den Zielkonflikt zwischen dem wei-

---

1) Vgl. Wagener, Frido (Hrsg.): Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9. bis 11. Juni 1976, Bonn 1976, S.244 f.

teren Ausbau des Sozialstaates und dem Streben nach möglichst großer individueller Freiheit. Weiter haben wir erwähnt den wirtschaftspolitischen Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung. Im wirtschaftspolitischen Bereich gibt es zwischen den vier Hauptzielen Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Wachstum weitere potentielle, allerdings von der konjunkturellen Situation und den eingesetzten Mitteln abhängige Zielkonflikte, z.B. zwischen Preisstabilität und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht oder zwischen Wachstum und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht. Man spricht auch von bedingten, d.h. von der konjunkturellen Ausgangslage abhängigen, Zielkonflikten.

Ein weiterer Zielkonflikt besteht zwischen den Zielen Freiheit und Gleichheit: Wird das Ziel der Gleichheit bis ins Extrem verfolgt mit der Absicht der vollkommenen Nivellierung, dann muß die Existenzweise des Bürgers derart reglementiert werden, daß für das Ziel Freiheit kein Raum mehr bleibt. Andererseits führt zu große individuelle Freiheit erfahrungsgemäß zu sozialer Ungleichheit.

Ein Zielkonflikt kann entstehen zwischen dem nationalen Interesse staatlicher Einheit, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung einerseits und dem Ziel einer funktionierenden supranationalen Staatengemeinschaft andererseits. Daß ein solcher Zielkonflikt im Inland Legitimitätsrisiken auslösen kann, hat das Tauziehen um die europäische Agrarmarktordnung gezeigt. Solche Probleme entstehen auch, wenn es gilt, nationale Kompetenzen an eine supranationale Organisation abzugeben.

Ein allgemeiner Zielkonflikt besteht zwischen einer ausreichenden Finanzausstattung des Staates zur Erledigung seiner Aufgaben und dem Wunsch wohl aller Bürger, möglichst wenige

Steuern zu bezahlen. Nicht ohne Grund sind die beliebtesten Wahlversprechen die einer Steuersenkung.

Ein weiterer Zielkonflikt ist im föderativen Aufbau der Bundesrepublik angelegt: Auf der einen Seite steht das Ziel der einheitlichen Lebensverhältnisse, auf der anderen das Ziel der eigenständigen Entfaltung, der Subsidiarität und der Machtbalance.
Als letztes aus vielen noch möglichen Beispielen sei der Zielkonflikt zwischen dem Schutz des Eigentumsrechtes und dem Ziel der Chancengleichheit genannt. Denn Eigentum eröffnet mehr Chancen der Berufsausübung, der Einkommenserzielung, der Sicherheit.

Außer in Zielkonflikten liegen aber auch in den zur Verfügung stehenden Mitteln Risiken der Regierbarkeit. Denn zum einen stellen sich Zielkonflikte anders dar, je nachdem, mit welchen Mitteln man diese Ziele anstrebt. Das wird deutlich in der Wirtschaftspolitik.

Zum anderen können die Mittel unzureichend oder falsch oder auch nur falsch eingesetzt sein. Es kann eine Disharmonie zwischen Zielen und Mitteln bestehen. Wenn ein politisches System aufgrund eines unzureichenden Instrumentariums unfähig ist oder aufgrund ständig steigender Komplexität der zugemuteten Aufgaben unfähig wird, seinen Funktionen nachzukommen, dann droht Legitimitätsentzug und damit Unregierbarkeit.

Was ist nun im Regierungssystem als Mittel, als Instrumentarium der Zielerreichung anzusehen, das den Regierenden für ihre Arbeit zur Verfügung steht? Ohne Vollständigkeit zu beanspruchen, sei aufgezählt:

1. Die Unterziele unseres "Zielsystems", also die öffentlichen Aufgaben, sind insofern Mittel, als sie zur Errei-

chung von Oberzielen beitragen. Ein Zwischenziel, falls man eine solche Klassifikation trifft, kann sowohl Ziel als auch Mittel sein.

2. Die "Rechtsnormen des politischen Handelns"[1]. Dazu gehört vor allem das Grundgesetz als "Instrumentarium zur Gestaltung und Steuerung des politischen Systems". Es "enthält Aufträge und Anregungen für die Regierenden, gewährt und begrenzt Kompetenzen, regelt die Kooperation und Koordination der politischen Ämter und institutionalisiert Kontrollmöglichkeiten".[2] Das Grundgesetz wird ergänzt durch eine Reihe von materiellen Verfassungsrechtsnormen, die als solche "politische Prinzipien normieren, politische Strukturen schaffen, politische Institutionen errichten und deren Organisation regeln sowie grundsätzliche politische Verfahrensregeln normieren".[3] Laufer zählt dazu: Das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, das Bundeswahlgesetz, das Gesetz über die politischen Parteien, das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.[4] Dazu kommen nach Laufer noch verfassungsergänzende Gesetze. "Ihr Zweck ist es, die Institutionen technisch funktionsfähig zu machen, den Amtsinhabern Instrumentarien in die Hand zu geben, mittels deren sie politisch handlungsfähig werden, und die Relationen zwischen verschiedenen Institutionen zu regeln."[5] Es sind dies das Rechtsstellungsgesetz, das Diätengesetz, das Gesetz über den Wehrbeauftragten, das Bundesministergesetz und das Richterwahlgesetz.[6]

---

1) Dieser Begriff stammt von Heinz Laufer in: Echtler, Ulrich u. Laufer, Heinz: Regieren im Verfassungsstaat, a.a.O. Die Ausführungen zu Absatz 2 beziehen sich auf Laufers Einführung zu dieser Edition.
2) Ebd. S.17
3) Ebd. S.19
4) Ebd. S.19
5) Ebd. S.22
6) Ebd. S.22 f.

Wesentliche Instrumentarien des Regierungsprozesses sind weiter in den Geschäftsordnungen festgelegt, vor allem in den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages, des Bundesrates, der Bundesregierung, der Bundesministerien. Diese Geschäftsordnungen sind "Verfahrensordnungen, die die inneren Angelegenheiten eines Verfassungsorgans regeln",[1] aber auch die Beziehungen zu anderen Organen. Sie legen die Instrumentarien der politischen Amtsträger fest. "Sie regeln den Ablauf der Informationsprozesse, der politischen Projektierung, Planung und Programmierung, der Regierungsberatung und Entscheidung, der Durchführung von Entscheidungen und - wenn auch noch sehr beschränkt - der Erfolgskontrolle und Rückmeldung im Sinne eines Rückkopplungsverfahrens."[2]

Wie bedeutend Grundgesetz und Geschäftsordnungen als Mittel bzw. Instrumente sind, erkennt man besonders an der durch den Artikel 65 GG und die §§ 1-7 der Geschäftsordnung der Bundesregierung ausgeformten Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers.

3. Weiter muß man zu den Mitteln politischer Zielerreichung Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften rechnen. Diese Rechtsnormen und Vorschriften regeln die Kompetenzen und das Verhalten der Regierenden, formulieren die politischen Entscheidungen und bringen sie zur Durchführung.

Dabei nehmen besondere Bedeutung Gesetzeswerke ein, die ganze Bereiche ordnen, z.B. das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das eine ganze Summe von Einzelinstrumenten beinhaltet. Dieses Gesetz bindet eine ganze Reihe von Organen und Gremien, soll sie koordinieren und zu einem abgestimmten Ver-

---

1) Ebd. S.24
2) Ebd. S.25 f.

halten veranlassen; Informationsbeziehungen werden festgelegt, Planungen ins Leben gerufen und regelmäßige "Orientierungsdaten" zur Auflage gemacht. Investitionsprogramme, Konjunkturausgleichsrücklage, Steuervariation und Sonderabschreibungen sind Einzelinstrumentarien, die bei Bedarf eingesetzt werden können.

4. Weitere Mittel politischer Zielerreichung sind Führungsstil und Führungstechniken. Es geht darum, wie die Regierenden führen, koordinieren, informieren, Verantwortung delegieren, kontrollieren, wie sie Beiräte und Stäbe einsetzen, wie sie Entscheidungen fällen, sei es einzeln, sei es im Team.

5. Ein in der komplexer werdenden Welt immer wichtiger werdendes Mittel ist die politische Planung. Erst seit der Wirtschaftskrise 1966/67 hat die politische Planung weiteren Eingang in das Regierungshandeln der Bundesrepublik gefunden. In den darauffolgenden Jahren war man bezüglich der Wirksamkeit von Plänen sehr optimistisch eingestellt. Anfangs der siebziger Jahre ist dieser Optimismus einer gewissen Ernüchterung gewichen. Mit der Finanzreform von 1969 sind insbesondere durch die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a, 91 b GG) wichtige Planungsinstrumentarien in das Grundgesetz eingefügt worden, seit 1967 enthält Art. 109 GG das Instrument der mehrjährigen Finanzplanung. Der Haushaltsplan war seit jeher ein wichtiges Imstrument der Zielerreichung, Aufgabenerfüllung und Kontrolle (Art. 110-115 GG).

Wenn man den angestrebten "Planungsverbund" zwischen Bundeskanzleramt und Bundesministerien auch skeptisch beurteilen muß[1], so ist doch festzuhalten, daß die politische Planung

---

1) Vgl. Frank, Dietrich: Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan 1976, S. 55, S. 179

heute ein unverzichtbares Instrument des Regierungshandelns geworden ist. Allerdings muß in einer freiheitlichen Demokratie politische Planung innerhalb der Grenzen der Rechtsstaatlichkeit und Freiheitlichkeit bleiben. Außerdem sollten die Bürger möglichst weitgehend an ihr beteiligt werden.

Der mit dieser Aufstellung angedeutete Mittelkatalog sollte sich, wenn Regierbarkeit sichergestellt werden soll, mit dem Zielsystem in Harmonie befinden, d.h. die politischen Ziele sollten mit diesen Mitteln tatsächlich erreichbar sein. Das würde aber bedeuten, daß die Wirkung bestimmter Mittel auf bestimmte Ziele bekannt sein sollte. Daß also Wenn-Dann-Beziehungen bzw. Gesetzmäßigkeiten zwischen Mitteln und Zielen bekannt sein sollten, sei es aufgrund von Erfahrungen oder sonstigen Methoden. Dies dürfte keineswegs immer der Fall sein, ebenso wenig, wie man mögliche Nebenwirkungen auf andere Ziele oder sonstige Randbedingungen immer im Griff haben dürfte. Es wäre geradezu ein Zufall, wenn zu allen Zielen des Zielsystems die richtigen Mittel in notwendigem Umfang zur Verfügung stünden. Es dürfte vielmehr wahrscheinlicher sein, daß die mit den komplexer werdenden Lebensverhältnissen auch unüberschaubarer werdenden Beziehungen zwischen Zielen und Mitteln zu einem steigenden Risiko für die Regierbarkeit werden. Dies wird besonders deutlich beim Instrument der politischen Planung. Sie setzt ein gutes Informationssystem und eine eingespielte Organisation voraus, ebenso eine nötige Verbindlichkeit in der Durchführung. Sind diese Voraussetzungen schon schwierig zu erreichen, so mangelt es an der Zuverlässigkeit der wichtigsten Voraussetzung politischer Planung: der Prognose kommender Ereignisse und zukünftigen Verhaltens der Bürger und ihrer Bedürfnisse.

5.4. Zu den möglichen Ursachen einer Unregierbarkeit

Zum Schluß unserer Untersuchung sollen nun die Früchte aus den vielfältigen Analysen gezogen werden. In immer erneuten Ansätzen wurden Begriffsbestimmungen versucht, es wurden Merkmale, Kriterien, Symptome, Bedingungen und Faktoren der Regierbarkeit und der Unregierbarkeit untersucht und dargestellt. Es wurde nach den Funktionen gefragt, die Regierbarkeit gewährleisten. Alle diese vielfältigen Aspekte dienen nun als Anregungen und Hilfen, um schließlich Hypothesen über die Ursachen von Unregierbarkeit abzuleiten. Bereits die Arbeiten der zeitgenössischen Politikwissenschaft enthalten, implizit oder explizit, zahlreiche Ansätze einer Ursachenanalyse; wir haben uns mit ihnen im ersten Kapitel auseinandergesetzt. Aus diesen Ansätzen und noch mehr aus den oben erwähnten vielfältigen Aspekten der Regierbarkeits-Problematik könnte eine hohe Zahl von Hypothesen über vermutete Kausalitätsbeziehungen aufgestellt werden.

Im folgenden soll eine beschränkte Zahl von solchen Hypothesen vorgetragen werden. Sie resultieren aus der Auseinandersetzung mit den vielfältigen Aspekten der Regierbarkeits-Problematik, den bisherigen wissenschaftlichen Arbeiten und den sonstigen Theorieansätzen, insofern sind in sie Gedanken aller im Verlaufe dieser Untersuchung analysierten Autoren eingeflossen.

Die Auswahl der Hypothesen erfolgte danach, welche Ursachen uns als die wichtigsten erschienen. Die Zusammenstellung versucht eine Systematisierung zu erreichen, indem sie Hauptgruppen bildet. Einige Bemerkungen über die mögliche Verifi-

zierbarkeit bzw. Falsifizierbarkeit seien angebracht; wir identifizieren uns dabei weitgehend mit Karl R. Popper.[1] Die aufgeführten Hypothesen behaupten Gesetzmäßigkeiten zwischen den beschriebenen Ursachen und einer Unregierbarkeit als Wirkung. Eine solche Gesetzmäßigkeit könnte sich nur "bewähren" (Popper), wenn der betreffende Ursache-Wirkungszusammenhang unter gleichen Bedingungen regelmäßig bzw. mit hoher Häufigkeit beobachtet werden könnte. Ist eine solche sozialwissenschaftliche Überprüfung bei politikwissenschaftlichen Fragestellungen allgemein schon schwierig, so ist sie bei Problemen der Regierbarkeit beinahe unmöglich. Denn die Komplexität der Zusammenhänge und das gefürchtete Phänomen Unregierbarkeit lassen eine Art sozialwissenschaftliches Experiment, in dem Veränderungen beliebig oft unter gleichen Bedingungen beobachtet werden können, nicht zu. Die Einhaltung einer "ceteris paribus"-Bedingung ist unmöglich. Es lassen sich nicht alle Einflußgrößen und Randbedingungen in den Griff bekommen, auch ist wegen dem Ernst der politischen Prozesse an Simulationen kaum zu denken. Ebenso fallen Methoden der naturwissenschaftlichen Forschung wie Induktion und Deduktion aus, da es sich bei der Regierbarkeitsproblematik nicht um "strenge" Gesetzmäßigkeiten, sondern allenfalls um Regelmäßigkeiten mit gewisser Wahrscheinlichkeit handelt.

Die "Verifizierung" der von uns vorgeschlagenen Hypothesen bzw. "Gesetzmäßigkeiten" muß also sehr bescheiden ausfallen. Es bleibt eigentlich nur, die behaupteten "Gesetzmäßigkeiten" mit der Realität zu vergleichen, d.h. unregierbare Situationen und politische Systeme anderer Länder zu beobachten oder aber Konstellationen aus der Geschichte zu analysieren. Streng genommen müssen dies aber tatsächlich unregierbare Situationen sein, obwohl es andererseits aus Überlebensgründen fruchtbar ist, sich auch mit Situationen zu

---

1) Vgl. Popper, Karl R.: Logik der Forschung, 2. Aufl., Tübingen 1966

befassen, die vermutlich auf dem Weg zur Unregierbarkeit sind. Wenn dann durch möglichst viele derartige Beobachtungen die behaupteten "Gesetzmäßigkeiten" immer wieder bestätigt werden, dann könnte man - bei aller Bedingtheit - von einer steigenden Bewährung dieser Hypothesen sprechen.

Eine solche empirische Beobachtung möglichst vieler Fälle war im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Unsere Fallbeispiele hatten einen viel bescheideneren Zweck. Sie dienten lediglich der Begriffsbestimmung und der Diagnose. Solche empirischen Studien wären aber u.E. ein fruchtbares Feld weiterer politikwissenschaftlichen Forschung, an deren Ende aus den beschriebenen methodischen Gründen aber immer noch keine Gewißheit bezüglich der "Gesetzmäßigkeiten" stehen könnte. Dafür ist die Regierbarkeits-Problematik viel zu komplex.

Trotz diesen methodischen Einschränkungen haben unsere Hypothesen doch eine gewisse Plausibilität und Evidenz für sich. Sie können auf die analysierten Ursachen der zeitgenössischen Politikwissenschaft und die Erfahrungen mit den Fallbeispielen zurückgreifen. Außerdem gründet sich die Evidenz auf die Auseinandersetzung mit zahlreichen anderen politikwissenschaftlichen, staatsrechtlichen und systemtheoretischen Ansätzen, aber auch auf die Analyse des komplexen Problemfeldes "Regierbarkeit" nach Merkmalen, Kriterien, Symptomen, Bedingungen, Faktoren, Funktionen und Ursachen.

Im folgenden seien diese Hypothesen vorgestellt. Wir sehen als die wichtigsten Ursachen einer drohenden Unregierbarkeit folgende:

Überlastung des politisch-administrativen Systems

1. Die Überforderung des politisch-administrativen Systems durch die ihm zugemuteten Aufgaben und die Koordination eines undurchschaubaren Verwaltungsapparates (Überkomplexität von Staatsaufgaben und Staatsapparatur). Annahme einer staatlichen Allzuständigkeit. Überziehung der Sozialansprüche ohne Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit des Staates. Zu hohe Sicherheits-, Wohlstands- und Glückserwartungen an den Staat.[1)]

2. Das Überziehen der "normativen Prämissen" der Demokratie insbesondere des Selbstbestimmungspostulats und der "Maxime, daß Politik auf Zustimmung gegründet sein muß" (vgl. Kielmansegg). Überziehung der Forderung: "Demokratisierung aller Lebensbereiche", Überziehung der Grundwerte.[2)]

Hemmnisse der Arbeit des politisch-administrativen Systems

3. Hypertrophie der Bürokratien, Gesetzesflut, Undurchdringlichkeit der Kompetenzen, Entartung zum Verwaltungsstaat, sinkende Problemlösungskapazitäten, legalistische Verkrustung.[3)]

4. Mischverwaltung, Mischverantwortung und Mischfinanzierung von Bund, Ländern und Gemeinden (z.B. durch Art. 91 a, 91 b, 104 a GG). Dadurch Verflechtung der Aufgabenerfüllung bis zur Unentwirrbarkeit, gegenseitiger Konkurrenz und Behinderung. Erschwerung der Bürger-relevanten Verwaltbarkeit der Gemeinden durch den Einfluß zentraler staatlicher Behörden auf die "Selbstverwaltung" der Gemeinden, vor allem über die finanzielle Abhängigkeit, Be-

---

1) Die Anmerkungen befinden sich am Schluß dieses Abschnitts

hinderung durch langwierige Gerichtsverfahren.[4)]

5. Mangelnde Entsprechung zwischen politischen Zielen und den Instrumentarien des Regierens. Unkenntnis der Wirkungen und Nebenwirkungen der Instrumente.[5)]

6. Ein unzureichendes Kommunikationssystem und fehlende oder träge Rückkopplungsbeziehungen zwischen "Regierenden" und "Regierten" und innerhalb des politisch-administrativen Systems. Eine zu geringe Reaktions-, Entscheidungs- und Durchführungsgeschwindigkeit.[6)]

7. Eine eingeschränkte Handlungsfreiheit der politischen Organe durch politische Bindungen und Rücksichten: "Konkurrenzkampf um Zustimmung" (Kielmansegg), internationale Verflechtungen, Kompetenzabtretung an supranationale Organisationen, Koalitionsrücksichten, Interessengruppen, parlamentarische Beteiligung und Kontrolle, Bundesrat, öffentliche Meinung, Bindungen der Verfassung.[7)]

Hemmnisse im demokratischen Zusammenspiel

8. Funktionsverlust der politischen Parteien als u.a. Vermittler zwischen "Regierten" und "Regierenden". Mangelnder Bezug zu den Bedürfnissen der Bürger. Mangelnde Zukunftsorientierung. Mangelnde Fähigkeit, die politische Willensbildung zu kanalisieren, Interessen zusammenzufassen und weiterzuleiten. Sinkende Legitimität.

9. Die Schwierigkeit, einen demokratischen Konsensus und parlamentarische Mehrheiten zu bilden. Zerklüftung der großen Parteien. Unfähigkeit, divergierende gesellschaftliche Kräfte zu integrieren.

10. Eine dysfunktionale Konstruktion von politischen Organen in der Verfassung (z.B. der Reichskanzler in der Weimarer Verfassung).

Herausforderungen an das politisch-administrative System

11. Zielkonflikte in Situationen, in denen ein Kompromiß nicht mehr möglich ist.

12. Zu große Beeinflußbarkeit bzw. Erpressbarkeit des politisch-administrativen Systems durch Massenmedien, Ergebnisse der Demoskopie, Interessengruppen, konzentrierte wirtschaftliche Macht, multinationale Konzerne, internationale Finanzmärkte, Rohstoffkartelle, militante Minoritäten, Streiks.

13. Der Verlust der wirtschaftlichen Prosperität als Conditio sine qua non. Beschränkte Ressourcen. Ohnmacht der Wirtschaftspolitik.[8)]

14. Zu rascher sozialer oder ideeller Wandel oder überstürzte Veränderungen der internationalen oder innenpolitischen Situation und zu geringe Anpassungsfähigkeit des politischen Systems.[9)]

15. Unüberbrückbare Wertkonflikte (Richard Rose: value conflicts) und Spaltungen in der Gesellschaft. Kein Gemeinschaftsgefühl.[10)]

16. Der Terrorismus entfremdeter Minderheiten.

17. Erscheinungen der neuzeitlichen Technik und Zivilisation: ökologische Gefährdungen, weltweite ökonomische Krisen,

weltweite militärische Bedrohung, Verlust der Schutzfunktion der Einzelstaaten, internationale Abhängigkeiten, Terror und Brutalität, Störanfälligkeit des Produktions- und Verteilungssystems, Rohstoffknappheit, unbewältigter technischer Fortschritt, überkomplizierte menschliche Lebensverhältnisse.[11)]

Zweifel am Staat

18. Unfähigkeit des modernen Staates,seinen Bürgern Orientierungen und Werte für die Lebensführung zu vermitteln. Vernachlässigung von immateriellen Bedürfnissen durch den Staat. Eine nur auf funktionale Leistungen gestützte Legitimität. Überzeugungsschwäche des modernen Staates.

19. Das Fehlen gemeinsamer Grundüberzeugungen und eines Gemeinschaftsgefühls. Mangelhafte Verankerung der demokratischen Grundwerte. Das Schwinden einer privaten, bürgerlichen und demokratischen Moral.[12)]

20. Sinkende Legitimität als "Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung" (Habermas). Vertrauensverlust des Bürgers zum Staat. Es wird für die Regierenden immer schwieriger, Zustimmung zu finden (Kielmansegg). Zweifel am Parlamentarismus und an der Parteiendemokratie. Infragestellen bzw. Ablehnung des politischen Systems. Eine gesunkene Bereitschaft, institutionelle Autorität zu akzeptieren. Schwächung des Staatsgedankens. Eine ausschließlich auf materielle Leistung, Effektivität und Nutzen beruhende Legitimität ist stets in Gefahr, wenn der Staat die ihm zugemuteten (und ihn vielleicht zwangsläufig überfordernden) Aufgaben nicht erfüllen kann. Parteien- und Staatsverdrossenheit.[13)]

21. Mangelnde oder nur partielle Identifikation der Bürger mit dem politischen System und mangelnde Loyalität. Die Mitglieder der Gesellschaft akzeptieren die Entscheidungen des politisch-administrativen Systems nicht als verbindlich. Wachsende Schwierigkeit des Staates, den Gehorsamsanspruch durchzusetzen. Erosion des Monopols legitimer physischer Gewalt.

22. Zu geringe Unterstützung des politischen Systems durch die Bürger. Motivationsverlust. Staatsverdrossenheit.

Wenn wir diesen Hypothesen eine hohe Evidenz und Plausibilität zu billigen, so können wir sie, bei allen oben erwähnten methodischen Vorbehalten, auf mehrere Weise nutzen. Erstens können sie zur Erklärung unregierbarer Situationen beitragen, indem sie die Ursachen ergründen helfen. Zweitens erlauben sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit Prognosen darüber, wie sich ein politisches System entwickeln wird, wenn Phänomene auftreten, die wir zu den Ursachen einer drohenden Unregierbarkeit zählen. Damit erlauben die Hypothesen, vor einer drohenden Unregierbarkeit zu warnen. Drittens und viertens könnten die Hypothesen als Instrumentarien für die politisch Verantwortlichen dienen. Drittens nämlich dadurch, daß die politisch Verantwortlichen in einer unregierbaren Situation die möglichen Ursachen erkennen und durch politische Aktionen zu beheben oder aber die bereits eingetretenen unerwünschten Wirkungen zu kompensieren suchen.

Vorschläge für eine Ursachentherapie haben wir an mehreren Stellen unserer Untersuchungen aufgezeigt, in den Fußnoten zu den Hypothesen wurde teilweise noch einmal darauf hingewiesen. Beispielsweise wird vorgeschlagen, der Überlastung

des Staates durch Dämpfung der Ansprüche zu begegnen. Eine solche Ursachentherapie weiterzuentwickeln wäre ein weites Feld politikwissenschaftlicher Forschung.

Es gibt auch Vorschläge, unerwünschte Wirkungen zu kompensieren. So sollen z.B. die unerwünschten Nebenwirkungen des technischen Fortschritts durch möglichst präventive Sicherungs- und Kontrollfunktionen (vgl. LAUFER) kompensiert werden. Es sollen also nicht die Ursachen, hier der technische Fortschritt und die Komplexität, abgeschafft werden.

Viertens schließlich könnten die Hypothesen dazu dienen, daß die politisch Verantwortlichen eine drohende Unregierbarkeit rechtzeitig vorhersehen und den Gefahren durch eine Ursachentherapie rechtzeitig begegnen können. Allen diesen "Anwendungen" haftet jedoch nach wie vor der Mangel an, daß die zugrundeliegenden Hypothesen nie sicher verifiziert werden können. Deshalb können solche Hypothesen auch nur Hilfsmittel unter anderen sein und müssen durch fortwährende Beobachtung und politikwissenschaftliche Forschung ständig überprüft und weiterentwickelt werden.

Anmerkungen zu Punkt 5.4

1) Als Lösungsvorschläge werden in der von uns untersuchten Diskussion genannt: Dämpfung der Ansprüche, Zurechtrücken der Erwartungen, Stagnation der Aufgabenausweitung, Vermeiden von unrealistischen Wahlgeschenken, Modifikation der Staatsaufgaben, Entstaatlichung, Aufgabenselektion, Setzen von Prioritäten, wachsende Problemlösungskapazität, Dezentralisation, Förderung der Eigeninitiative. Die Lösungen sind nicht unumstritten. So wird argumentiert, daß heutzutage durch Dezentralisation eine echte Entlastung der Spitze nicht mehr möglich sei, weil wegen der Komplexität die Zentralinstanz dennoch belastet bliebe. Die Forderung nach Dezentralisation äußert sich oft praktisch darin, daß die Gemeinden mehr Beteiligung an Länder- und Bundesentscheidungen fordern (vgl. Wagener, Frido, a.a.O., S.246 f.)
ELLWEIN bestimmt Grenzen der Dezentralisation: Entlastung kann nur eintreten, wenn Aufgaben vollständig auf eine Ebene übertragen werden, die über eine genügende Autonomie und Finanzmasse verfügt. Eine "Dezentralisierung von Aufgaben in Konfliktfeldern" berge die Gefahr einer Verschärfung politischer Konflikte (vgl. Ellwein, Thomas: Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß, in: Wagener, Frido, a.a.O., S.227 ff.)
Auch bei der Entstaatlichung gibt es nach ELLWEIN das Problem der "konfliktträchtigen Aufgabengebiete, in denen es ggf. um "Ansprüche", um unterschiedliche Gerechtigkeits- und Gleichheitsvorstellungen ... geht." Hier entsteht auch das Problem einer notwendigen Staatsaufsicht (ebd. S.231). Die Ablehnung neuer Aufgaben rufe Enttäuschungen hervor. Insgesamt könne Entstaatlichung eher als Dezentralisierung zu einer Entlastung führen (ebd. S.232).
Wagener drückt nach einer Fachtagung die allgemeine Skepsis aus, "ob irgendwelche größeren öffentlichen Aufgabenkomplexe durch solche Privatisierung unter gleichzeitiger Kostensenkung den Staat entlasten können". (Wagener, Frido, a.a.O., S.248) Strittig sei der Umfang der Entstaatlichung (Privatisierung), und für den Bürger trete das Problem der Verteuerung der Leistungen auf (ebd. S.248)
Hans Reschke weist auf ein Hemmnis der Entstaatlichung hin: Die Bürokratie gibt nur ungern etwas ab. Seine Überlegungen lassen den Schluß zu, daß eine Privatisierung nur sinnvoll ist, wenn der übernehmende Träger von öffentlichen Zuschüssen und Aufsicht frei sein kann. Nach Reschke ließe sich die Erfahrung und Risikobereitschaft privater Träger aber sehr wohl nutzbringend einsetzen.

Allerdings interessieren sich Private begreiflicherweise nur für gewinnträchtige Aufgaben (vgl. Reschke, Hans, a.a.O., S.46 ff.).

2) Als Lösungsvorschläge werden genannt: Einschränkung des "Konkurrenzkampfs um Zustimmung" (Kielmansegg), Maßhalten in der Anwendung der normativen Demokratieprämissen. ROSE zitiert diesbezüglich die Trilateral Commission: "In some measure, governability and democracy are warring concepts. An excess of democracy means a deficit in governability; easy governability suggests faulty democracy." (Rose, Richard: Governing and "Ungovernability", A Sceptical Inquiry ed.by the Centre for the Study of Public Policy,University of Strathclyde,Glasgow 1977)

3) Als Lösungsvorschläge werden genannt: Nicht alle Einzelheiten gesetzlich regeln; Verstärkung der Eigeninitiative des Bürgers; Dezentralisation; Entstaatlichung. Für Richard Rose bedeutet die "organized over-complexity" eine Herausforderung der "authority of government" und damit eine Bedrohung der Regierbarkeit. Er meint damit die durch Überkomplexität zwangsläufig gesunkene Effektivität des politisch-administrativen Apparates. Die Überkomplexität werde verstärkt durch die Rigidität der Bürokratie und rühre auch von der gegenseitigen Durchdringung von Staat und Gesellschaft (ebd. S.6 ff.).

4) Als Lösungsvorschläge werden genannt (z.B. Wagener, Frido a.a.O., S.249): Klare Trennung von Aufgaben, Kompetenzen, Finanzen, Stärkung der gemeindlichen Selbstverwaltung und Finanzausstattung.

5) Um diesem Mangel als Ursache für potentielle Unregierbarkeit abzuhelfen, wurden in der Bundesrepublik eine Reihe von Anstrengungen in Richtung Verwaltungsreform und Verbesserung der politischen Planung unternommen. Auf die Arbeit der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform und den "Planungsverbund" haben wir an anderer Stelle bereits verwiesen. Außerdem wurde ein "Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes" ins Leben gerufen, der, ähnlich wie die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (vgl. Anm. 10), für nahezu sämtliche öffentlichen Aufgabenfelder Problemanalysen, Entwicklungslinien und Handlungsspielräume erarbeiten sollte, so zum Beispiel für die Lebensvorsorge, die Strukturpolitik, die Forschung, Technologie und Innovation, die Entwicklungspolitik usw. (Arbeitskreis der Staats- und Senatskanzleien

und des Bundeskanzleramtes zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer Gesamtanalyse der längerfristigen Aufgaben für die Jahre 1976 - 1985 / Sachstandsberichte von sieben Sachverständigengruppen während einer sechsmonatigen Erprobungsphase, Bonn 15. Mai 1972.

6) Als Lösungsvorschläge sind u.E. anzusehen: Ein Informations- und Planungsverbund, ähnlich wie ihn die an anderer Stelle erwähnte Regierungs- und Verwaltungsreform angestrebt hat; verbesserte "Wahlkreisarbeit" der Abgeordneten; Partizipation; bürgernahe Parteiprogramme und Verwaltung.

7) Aus Kielmanseggs Ausführungen gehen als Lösungsvorschläge hervor: Mut zu notfalls unpopulären Maßnahmen; den "Konkurrenzkampf um Zustimmung" in einem rechten Maß halten; Mut der Politiker zur persönlichen Verantwortung und freien Entscheidung. Jürgen Reese spricht von einer "Strategie zur Erhöhung der "relativen Autonomie" des politischen Systems"". Der Staat solle sich von den gesellschaftlichen Interesseneinflüssen frei machen, um aus dieser neuen Eigenständigkeit den sozialen Wandel vorantreiben zu können. (Vgl. Reese, Jürgen: Eine Strategie zur Erhöhung der "relativen Autonomie" des politischen Systems?, in PVS, SH 6/1975).

8) Vgl. den Lösungsversuch Starbattys; Versuche, die Globalsteuerung zu verbessern. Wir haben im Abschnitt 3.8.2. vom Unvermögen der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung gesprochen und hatten die in den Jahren 1974 - 1976 geführte Grundsatzdebatte über die Wirksamkeit der Globalsteuerung als ergebnislos bezeichnet. Diese Beurteilung fällt natürlich je nach Standpunkt verschieden aus. Bundesregierung und Sachverständigenrat bekundeten jedenfalls die Überzeugung, die Globalsteuerung im Sinne einer besseren Wirksamkeit modifiziert zu haben. Ungeachtet unserer Auffassung, die sich am Kriterium der Arbeitslosenzahlen orientiert, sei gerechtigkeitshalber kurz auf diese Grundlagendiskussion eingegangen. Im Jahresgutachten 1974/75 (a.a.O.) sah der Sachverständigenrat den Irrtum ein, daß die Konjunktur durch Globalsteuerung machbar sei, und er sah auch die "Illusion der Vollbeschäftigungsgarantie" ein (S.147). Er empfahl deshalb eine freiwillige Zurückhaltung aus gesamtwirtschaftlicher Verantwortung. Weiter sprach er davon, daß die "antizyklische Geldpolitik ... mit erheblichen Gefahren der

Fehlsteuerung behaftet" sei (S.156) und empfahl deshalb eine "gemäßigt antizyklische Steuerung der Geldbasis" (S.157). Der Sachverständigenrat sprach weiter von einer "Regel für eine konjunkturneutrale Geldpolitik" und sogar von einem "konjunkturneutralen Haushalt" (S.161 f.). Damit nähert er sich der Argumentation Starbattys. Im Jahresgutachten 1975/76 (a.a.O.) widmet er einen Abschnitt der "Reinigungskrise der Globalsteuerung". Ausgehend von der Erkenntnis, daß eine expansive Finanzpolitik keine Konjunktur (mehr) ankurbeln könne, da sie Inflationsfurcht erzeuge, empfiehlt er, der Staat solle seine Finanzpolitik mittelfristig orientieren und in den expansiven Impulsen maßvoll bleiben, um vor allem die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zu stabilisieren (S.154 f.). Diese Politik solle durch eine mittelfristig orientierte, allenfalls mäßig antizyklische Geldpolitik der Bundesbank ergänzt werden,um ebenfalls eine Stabilisierung der Erwartungen zu fördern. Weiter sollte diese Politik ergänzt werden durch eine ebenfalls mittelfristig orientierte Lohnpolitik der Tarifpartner, um gleichfalls zur Stabilisierung der Erwartungen beizutragen.
Der Sachverständigenrat schreibt weiter, die Wirtschaftspolitik sei 1975 schwach gegen Störungen gewesen, weil sie "auf dem Wege"zur "Stabilisierung der Erwartungen" war (S.154). Dies klingt sehr nach Selbstrechtfertigung. Die Krise habe gleichsam etwas Gutes gehabt: "die Stabilisierungskrise hat gleichsam einen Schleier fortgezogen" (S.154). Damit meint der Sachverständigenrat, den Wirtschaftsbürgern seien die Nachteile einer Inflation bewußt geworden, und rechtfertigt damit eine strenge Stabilisierungspolitik.
Über den Wert der Globalsteuerung schreibt der Sachverständigenrat schließlich: "Die herkömmliche Globalsteuerung ist also in eine Krise geraten. Die Krise wird vorübergehen, wenn die Stabilisierung der mittelfristigen Erwartungen gelingt. Doch der alte Optimismus wird nicht wiederkehren. Und das muß nicht schaden." (S.155) Dennoch betont der Sachverständigenrat: "Wir bewerten damit die Möglichkeiten der Konjunkturpolitik nicht als gering." (S.155)
In ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1976 (a.a.O.) nimmt die Bundesregierung zu diesen Äußerungen des Sachverständigenrats Stellung mit einem Abschnitt zum "Wirkungsgrad der Globalsteuerung". Sie stimmt darin der Bundesbank im Vorrang der Stabilisierungs-, d.h. der restriktiven Geldpolitik zu. Sie habe sich bereits 1975 so verhalten und die Expansionspolitik gebremst. Eine andere Politik hätte das Vertrauen in den Stabilisierungswillen der Regierung erschüttert. (S.26) Die Bundesregierung spricht

von einer "Reinigungskrise der Globalsteuerung" und ist wie der Sachverständigenrat für eine mittelfristige Orientierung der Wirtschaftspolitik, um eine Konsolidierung der Wirtschaft zu ermöglichen. (S.26) Sie spricht von den"Grenzen der Möglichkeiten zur Rezessionsbekämpfung mit finanzpolitischen Mitteln", d.h. Mitteln der Globalsteuerung. Insgesamt herrscht in der gesamten "Grundsatzdiskussion" eine Übereinstimmung zwischen Bundesregierung, Sachverständigenrat und Bundesbank. Diese Diskussion hat aber eigentlich nichts Neues gebracht. Zwar ist eine starke Ernüchterung über die Wirksamkeit der Globalsteuerung eingetreten, doch neue Instrumente wurden nicht entwickelt. Man beschloß, die an sich unveränderten Instrumente in bescheidenerem Maße anzuwenden und eine Verstetigung anzustreben, ansonsten bediente man sich einer psychologischen Terminologie, indem man durch eine herkömmliche Geldpolitik Erwartungen stabilisieren wollte. Alles in allem ein verklausuliertes Eingeständnis der Wirkungslosigkeit der Globalsteuerung.
Die in Hypothese 13 formulierte Ursache für Unregierbarkeit bezeichnet Richard Rose mit "overloaded resources" (vgl. Rose, Richard: Governing ... a.a.O., S.10 ff.). Er beschreibt die vom "Club of Rome" nachgewiesenen Grenzen der Erd-Rohstoffquellen ebenso wie die Grenzen des Wachstums des Bruttosozialprodukts und damit der staatlichen Entnahme aus dem Wirtschaftskreislauf. Aber er beschreibt auch die Grenzen des menschlichen Wissens.

9) Auf die Bedeutung des raschen sozialen Wandels für die Regierbarkeits-Problematik weist besonders Erwin K. Scheuch hin. Er gibt in diesem Zusammenhang einen Hinweis zu der Feststellung: Was man gemeinhin als Probleme der Unregierbarkeit ansieht, ist oft nichts anderes als das Unvermögen der politischen Führer. (Vgl. Scheuch, Erwin K.: Is Germany Becoming Ungovernable? a.a.O., S.13 und 21 f.)
In diesem Zusammenhang sei in der Bundesrepublik an die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel erinnert, die den Auftrag hatte, Grundlagen für folgende Zielsetzung der Bundesregierung zu erarbeiten:
"Es soll sichergestellt werden, daß eine wirksame Gestaltung gesellschaftlichen Wandels möglich wird, ohne daß es dadurch zu einer Beeinträchtigung der Freiheitsräume in unserer Gesellschaft kommt". (Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bonn 1976, S.8). Für Teilgebiete sollten Zielsetzungen über die Richtung des Wandels ausgearbeitet

werden, um den Wandel durch Innovation zu fördern (vgl. S.15). Es wurde somit die Frage aufgeworfen, "wie der Wandel regiert werden kann". Es sollte eine aktiv gestaltende, bis 1985 orientierte Politik ermöglicht werden. Das Gutachten enthält denn auch Analysen und Empfehlungen für zahlreiche Bereiche der Wirtschafts-, Sozial-, Forschungs-, Raumordnungs-, Umwelts-, Verbraucher-, Bildungs- und Verwaltungspolitik.

10) Richard Rose mißt den unvereinbarlichen Wertkonflikten eine hohe Bedeutung für Unregierbarkeit zu. Sie beruhen auf unüberbrückbaren Unterschieden der Religion, der Sprache, der Nationalität, der Klasse, der Rasse. Rose hat sich in mehreren Untersuchungen mit dem Nordirland-Problem befaßt (z.B. Governing without Consensus, London 1971). Interessant ist, daß er in diesem Zusammenhang das Gastarbeiterproblem anführt, wobei im englischen Text das deutsche Wort als Begriff verwendet wird. (Vgl. Rose, Richard: Governing ... a.a.O., S.14 ff.)
An anderer Stelle haben wir bereits darauf hingewiesen, daß Michel Crozier Gefahren unvereinbarlicher Wertkonflikte in Frankreich sieht. Solche Wertkonflikte gab es auch in der Weimarer Republik bezüglich der Anerkennung der Demokratie und der Haltung zum Vertrag von Versailles.

11) Als Lösungen werden vorgeschlagen: internationale Kooperation, supranationale Gemeinschaften, Rohstoffeinsparung, Umweltschutz, staatliche Sicherungs- und Kontrollfunktionen (vgl. LAUFER).

12) Dies entspricht etwa Roses Unregierbarkeits-Ursache "citizen indifference", was man mit Gleichgültigkeit, Apathie, Mißtrauen gegen die politischen Führer übersetzen könnte. Dieses Phänomen umfaßt auch eine Distance zu den Institutionen der staatlichen Gemeinschaft.
Die Folge einer solchen "indifference" und Motivationslosigkeit sei, daß der Staat seine Wirksamkeit einbüße. Denn bloßer Zwang und materielle Anreize machten den Staat schwach. Apathische Bürger sind auch nicht bereit, ein politisches System zu verteidigen, soziale Loyalitäten lösen sich auf und der Staat droht zu verfallen. (Vgl. Rose, Richard: Governing ... a.a.O., S.17 ff.)

13) Um das Problem der Legitimität ist eine heftige Debatte entbrannt. Jürgen Habermas zählte 1973 die Legitimationskrise zu den "möglichen Krisentendenzen" im Spätkapita-

lismus (Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973). Die Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft diskutierte auf einer Tagung 1975 über Legitimationsprobleme politischer Systeme (vgl. PVS, SH 7/1976).
Auf dieser Tagung führte Wilhelm Hennis aus: "Eine wirkliche, nicht bloß literarische Legitimationskrise äußert sich in der Brust der Menschen als Legitimitätskonflikt, als sittlicher Zweifel an der Möglichkeit, dem legalen Herrscher weiterhin gehorchen zu können." (Hennis, Wilhelm: Legitimität - Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in PVS, SH 7/1976) S.13 Ein Legitimitätskonflikt ist nach Hennis also eine potentielle Gehorsamsverweigerung, die drei Typen der Legitimität Max Webers sind "Gehorsamsmotivationen" (ebd. S.15). Damit wird der Zusammenhang zur Regierbarkeits-Problematik offenbar: Bei geschwundener Legitimität wird nicht freiwillig gehorcht, die Zustimmung, auf die eine freiheitliche Demokratie angewiesen ist, wird verweigert. Hennis nennt drei Faktoren, "aus denen sich die Legitimität einer Herrschaft aufbaut": 1. "Legitimierung durch personale Ansehensmacht", 2. "finale Legitimierung (Legitimität kraft Aufgabe)", 3. "Legitimierung durch Struktur". (ebd. S.24 f.). Seiner Ansicht müssen alle drei Faktoren "irgendwie" vorhanden sein, "damit eine Herrschaft als politisch legitim anerkannt werden kann." Schließlich fragt er: "Ist die Krise der freiheitlichen Demokratie eine Krise ihrer Legitimität?" (ebd. S.26) Wenn ja, dann müsse sie an diesen drei Faktoren zu erkennen sein. Hennis stellt in der Tat Bedrohungen dieser Faktoren fest: 1. "Entautorisierung","Unfähigkeit der entdifferenzierten Massengesellschaft zur Herausbildung von Führungsschichten", 2. die Legitimitätsbedrohende unmäßige öffentliche Aufgabenvermehrung (vgl. ebd. S.27). Schließlich sieht Hennis als einen Grund für die Legitimitätsbedrohung den Funktionsverlust des überschaubaren, ethnisch homogenen Nationalstaates. Dennoch ist er bezüglich des Bestandes der "Form freiheitlich - demokratisch - legitim er Herrschaft" optimistisch (vgl. S.28).
Auf der gleichen Tagung sprach Jürgen Habermas über "Legitimitätsprobleme im modernen Staat" (vgl. PVS, SH 7/1976). Er definierte: "Legitimität bedeutet die Anerkennungswürdigkeit einer politischen Ordnung". Auch er läßt den Zusammenhang zwischen Legitimität und Regierbarkeit sichtbar werden, indem er betont, "daß Legitimität ein bestreitbarer Geltungsanspruch ist, von dessen (mindestens) faktischer Anerkennung die Stabilität der Herrschaftsordnung (auch) abhängt." (ebd. S.39)
An anderer Stelle spricht er davon, daß "Massenloyali-

tät, das heißt die Folgebereitschaft der Mitglieder" nicht hinreichend gesichert werden könne, "ohne auf Legitimationen zurückzugreifen." (vgl. S.41)
An wieder anderer Stelle heißt es: "Die Legitimität einer Herrschaftsordnung bemißt sich am Legitimitätsglauben der Herrschaftsunterworfenen" (S.54).
Schließlich sei noch auf Wolf-Dieter Narr und Frieder Naschold verwiesen. Sie sprechen von "verbrauchten Legitimitätsträgern". Die Parteien hätten ihre Funktion der Aggregation und "gesellschaftlicher Transmission" eingebüßt, die Parteiidentifikation lasse stark nach, und die Parteien besäßen kaum noch eine "gesellschaftliche Kohäsion", seien "als kollektive Legitimationsmechanismen nach unten verstopft". Auch die Wahlen seien als "Legitimationsmechanismen" verbraucht, da das rationale Wahlverhalten und die dem Wähler zur Verfügung stehenden Informationen fragwürdig seien. Offen sei auch, "ob die Entscheidung und Verteilung von Gütern überhaupt vom Wahlausgang beeinflußt werde" und ob die Richtung der Politik von Wahlen bestimmt werde. (Vgl. Narr/Naschold: Theorie der Demokratie, Stuttgart usw. 1973, S.92-97).

SCHLUSSWORT

Je mehr man in die Komplexität der Regierbarkeitsproblematik eindringt, desto mehr muß man sich zu Bescheidenheit zwingen und zugestehen, daß dieses Problem, zumindest mit einer Untersuchung, nicht umfassend zu gewältigen ist. Es hat sich als äußerst schwierig herausgestellt, ein theoretisches Instrumentarium zu erarbeiten. Das liegt nicht zuletzt an der Unklarheit und Vieldeutigkeit der Begriffe wie "Regieren", "Regierbarkeit", "Politik", "Staat", "Politisches System". Dazu kommt ein Mangel an brauchbaren Kategorien. So treten häufig gleiche Phänomene unter verschiedenen logischen Ebenen angehörenden Bezeichnungen auf. Sie werden einmal als Merkmale oder Symptome oder Kriterien der Regierbarkeit betrachtet. Ein anderes Mal gelten die gleichen Phänomene als Bedingungen, dann wieder als Ursachen, Gründe und Faktoren. Diese Vielschichtigkeit und Sprachverwirrung spiegelt die ganze Komplexität der Regierbarkeits-Problematik wieder.

Einen Eindruck von dieser Komplexität zu vermitteln, die Vielschichtigkeit gleichzeitig aber durchschaubarer zu machen, war ein Anliegen dieser Untersuchung. Ein weiteres Anliegen war, ein begriffliches und theoretisches Gerüst zu schaffen, auf dem weitere Forschungen aufbauen können.

Das zentrale Problem war zunächst die Frage: Was heißt Regierbarkeit? Von mehreren Seiten aus haben wir versucht, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Schließlich wurden, nicht ohne Bedenken, Kriterien für den Begriff "Regierbarkeit" bzw. "Unregierbarkeit" formuliert. Ein politisches System ist regierbar, wenn diese Kriterien erfüllt

sind. Ein politisches System ist unregierbar, wenn solche Kriterien in einem "kritischen Ausmaß" und eine "kritische Zeitdauer" verletzt werden. Oder anders ausgedrückt: wenn die Symptome der Unregierbarkeit eine "kritische Schwelle" während einer "kritischen Zeitspanne" überschritten haben.

Es läßt sich u.E. theoretisch nicht generell klären, wo diese kritischen Schwellen genau anzusetzen sind, es sei denn, man akzeptiert als Schwelle das Ende der Existenz eines politischen Systems. Ebenso läßt sich nicht eindeutig beantworten, wer im Bedarfsfalle einen Zustand der Unregierbarkeit feststellt. Letztlich muß eine solche Entscheidung jedoch auf das Volk als letzten Souverän zurückzuführen sein. Bringt man "Notstand" in Zusammenhang mit "Unregierbarkeit", so liegt, läßt man den Verteidigungsfall einmal außer Acht, die Feststellungsbefugnis nach dem Grundgesetz bei den Landesregierungen (Art. 35, Abs.2 und Art. 91 Abs. 1 GG) und der Bundesregierung unter Kontrolle durch Bundestag und/oder Bundesrat (Art. 87 a,Abs. 4 und Art. 91, Abs. 2 GG). Bringt man "Gesetzgebungsnotstand" in Zusammenhang mit Unregierbarkeit, dann kommt die Feststellungsbefugnis dem Bundeskanzler und dem Bundespräsidenten in Verbindung mit dem Bundesrat zu (Art. 81, Abs. 1). Diese Regelungen des formellen Verfassungsrechts betreffen zwar Ausnahmezustände eines politischen Systems, werden von der zeitgenössischen Regierbarkeits-Diskussion aber nicht thematisiert, da sie nicht (vielleicht noch nicht) die grundsätzliche Frage berühren, ob die westlichen hochindustrialisierten Demokratien eine Schwelle überschreiten könnten, jenseits der Regieren unmöglich ist. Die angesprochenen Artikel des Grundgesetzes klären somit u.E. auch nicht eindeutig, wem im Bedarfsfalle die Befugnis zukommt, einen Zustand der Unregierbarkeit festzustellen.

Wenn sich die "kritischen Schwellen" auch nicht generell angeben lassen, so erfüllen die Kriterien der Begriffsbestimmung von Regierbarkeit neben einer besseren Verständigung doch eine nützliche Funktion: Bei Verletzung warnen sie vor den entsprechenden Symptomen der Unregierbarkeit und mahnen, daß diese bei Überschreitung einer kritischen Schwelle zur Unregierbarkeit des politischen Systems führen können. Damit würden die Kriterien die Rolle eines "Frühwarnsystems" spielen und die politisch Verantwortlichen zu sofortigen Reaktionen veranlassen. Aber auch zur Diagnose eines politischen Systems eig nen sich diese Kriterien. Wenn auch die "kritischen Schwellen" nicht generell angebbar sind, so gibt es doch politische Erfahrung und Konsens darüber, wann ein Kriterium erfüllt oder in dem Ausmaß nicht erfüllt ist, daß man von Unregierbarkeit sprechen muß. Wesentlich ist, sich über die Kriterien zu einigen.

Zu unserem begrifflichen und theoretischen Gerüst trug weiter eine Untersuchung über den Begriff und den Wandel des Regierens bei. Hinzu kamen systemtheoretische Überlegungen. Sie sollten die Frage klären helfen, welche Funktionen und Bedingungen im politischen System erfüllt sein müssen, damit seine Regierbarkeit gesichert bleibt.

War dies die eine Seite des Problems, so betrafen die abschließenden Überlegungen die Kehrseite, die Unregierbarkeit: Zweiundzwanzig Hypothesen zu den Ursachen einer Unregierbarkeit runden das begriffliche und theoretische Gerüst ab. Sie sollen, wenn man für sie eine gewisse Aussagefähigkeit akzeptiert, zur Erklärung von Unregierbarkeitssituationen beitragen und Prognosen ermöglichen helfen.

Ziel dieser Untersuchung war es auch, den politisch Verantwortlichen möglicherweise Entscheidungshilfen an die Hand zu geben. Die Kriterien des Begriffs Regierbarkeit könnten frühzeitig auf Symptome der Unregierbarkeit aufmerksam machen. Die Bedingungen der Regierbarkeit geben Hinweise darauf, was die Regierenden "prophylaktisch" für die Regierbarkeit tun könnten. Die Hypothesen über die Ursachen der Unregierbarkeit könnten schließlich zusammen mit den Kriterien eine drohende Unregierbarkeit vorhersehen helfen und darüberhinaus Grundlage für eine "Ursachentherapie" sein.

Diese Untersuchung sollte eine Grundlage der Regierbarkeitsproblematik und ein Bild der Zusammenhänge bieten. Jedoch mußten viele Einzelfragen unerledigt bleiben, so daß sich für weitere Forschungen ein weites Feld bietet. Zunächst könnten unsere Eingrenzungen des Themas aufgehoben werden. Eine weitere Aufgabe wäre, auf empirischem Wege zu prüfen, ob es tatsächlich generell unmöglich ist, "kritische Schwellenwerte" anzugeben, wie wir behauptet haben. Fruchtbar müßte auch sein, durch vergleichende Länderstudien Hypothesen über die Ursachen von Unregierbarkeit empirisch besser abzusichern. Wir haben diesbezügliche methodische Schwierigkeiten an entsprechender Stelle angedeutet. Schließlich wäre es dringend notwendig, möglichst viele Lösungsansätze für eine "Ursachentherapie" zu erarbeiten.

Neben den theoretischen Anliegen war es nur am Rande unsere Absicht, konkrete Situationen und politische Systeme hinsichtlich Regierbarkeit zu beurteilen. Wir wollten eher Instrumentarien dafür erarbeiten. Doch wir haben in den Fallbeispielen eine Reihe solcher Aussagen getroffen. Die Bundesrepublik Deutschland kann erfreulicherweise als gut regierbares politisches System bezeichnet werden. Hoffentlich bleibt es so.

VERWENDETE LITERATUR

Abendroth,Wolfgang: Klassenauseinandersetzungen in der spätkapitalistischen Gesellschaft - die Rolle der Intelligenz, in Dollinger, Hans (Hrsg.): Revolution gegen den Staat?, München 1968

Ahlberg, René: Ursachen der Revolte, Stuttgart usw. 1972

Allemann,Fritz,René: Zwischen Stabilität u.Krise,München 1963

Allerbeck, Klaus R.; Rosenmayr, Leopold (Hrsg.): Aufstand der Jugend, München 1971

Almond, Gabriel A. und Powell, G.Bingham: Comparative Politics, Boston und Toronto, 1966

Almond, G.A. und Coleman, James S. (Hrsg.): The Politics of the Developing Areas, Princeton 1960

Arndt,Pudi: Die regierbare Stadt,Stuttgart 1975

Ashby, W.Ross: Design for a Brain, London 1954

Bailey, George A./ Lichty, Lawrence: Rough Justice on a Saigon Street: A Gatekeeper study of NBC's Tet Execution film. In: Journalism Quarterly 1972

Baring, Arnulf: Werden wir wirklich unregierbar? in: Süddeutsche Zeitung Nr. 117 vom 24.4.1975

Benda, Ernst: Verfassungsprobleme der Großen Koalition, in: Rummel, Alois, a.a.O.

Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik, Bundestagsdrucksache VI/925 vom 8.6.1970

Böckenförde, E.-W.: Gesetz und gesetzgebende Gewalt, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 1, 1958

- Die Organisationsgewalt im Bereiche der Regierung, Berlin 1964

Bölling, Klaus: Die zweite Republik, 15 Jahre Politik in Deutschland, Köln, Berlin 1963

Brandt, Willy: Die Regierungserklärung vom 28.10.1969, abgedruckt in: Nemitz, Manfred a.a.O.

- Die Regierungserklärung vom 18.1.1973, in: Süddeutsche Zeitung vom 19.1.1973

Brawand, Leo: Das ungerechte Wunder, in: Bracher, Karl Dietrich (Hrsg.): Nach 25 Jahren, Eine Deutschland-Bilanz, München 1970

Brockhaus-Enzyklopädie, Wiesbaden 1972

Buchheim, Hans: Die dritte Art, "Links" zu sein, in FAZ vom 18.7.1973

Buck, Hansjorg: Technik der Wirtschaftslenkung in kommunistischen Staaten, 2 Bände, Coburg 1969

Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung: Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bonn 1971

Bußhoff, Heinrich: Systemtheorie als Theorie der Politik, Pullach 1975

Dahl, Robert A.: Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven/London 1961

Dahrendorf, Ralf: Für eine Erneuerung der Demokratie in der Bundesrepublik, München 1968

- Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1971 (Taschenbuchausgabe)

Deutsch, Karl W.: Politische Kybernetik, Freiburg 1969 (amerikanische Erstausgabe 1963)

Deutscher Bildungsrat:	Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart 1970
Dönhof, Marion Gräfin v.:	Die Bundesrepublik in der Ära Adenauer, Hamburg 1963
Dollinger, Hans (Hrsg.):	Revolution gegen den Staat? München 1968
Downs, Anthony:	An Economic Theory of Democracy, New York 1957
Easton, David:	The Political System, New York 1953
-	A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs 1965
-	A System Analysis of Political Life, New York 1965
-	Categories for the System Analysis of Politics, in: ders. (Hrsg.): Varieties of Political Theory, Englewood Cliffs N.J. 1966
Echtler, Ulrich und Laufer, Heinz:	Regieren im Verfassungsstaat, München 1970
Eckstein, Harry:	Division and Cohesion in Democracy. A Study of Norway. Princeton 1966
Ehrenberg, Herbert:	Die Erhard-Saga, Analyse einer Wirtschaftspolitik, die keine war, Stuttgart 1965
Eichenberger, Kurt:	Der geforderte Staat: Zur Problematik der Staatsaufgaben, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.
Eick, Jürgen:	Das Regime der Ohnmächtigen, Frankfurt 1976

Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln und Opladen 1965

- Die Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart usw. 1966

- Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß in: Wagener, Frido a.a.O.

Encyclopaedia Britannica, Vol. 10, Chicago, London usw. 1965

Eschenburg, Theodor: Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955

- Die Richtlinien der Politik in Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in: Stammen, Theo a.a.O., S.361 ff.

Etzioni, Amitai: Die aktive Gesellschaft. Eine Theorie gesellschaftlicher und politischer Prozesse, Opladen 1975

- The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes, New York 1968

Fischer, Ernst: Revolutionierung des Bewußtseins, in: Dollinger, Hans (Hrsg.): Revolution gegen den Staat?, München 1968

Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.): Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 2 Teile, Berlin 1963

Frank, Dietrich: Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan 1976

Friedrich, Jürgen und Sens, Eberhard: Systemtheorie und Theorie der Gesellschaft. Zur gegenwärtigen Kybernetik-Rezeption in den Sozialwissenschaften, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 28, 1976

Frotscher, Werner: Regierung als Rechtsbegriff, Berlin 1975

Gäfgen, Gérard: Allgemeine Wirtschaftspolitik. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, hrsg. von W. Ehrlicher u.a. Bd. 2, Göttingen 1969

Grand Larousse encyclopédique, tome cinquième, Paris 1962

Greiffenhagen, Martin und Scheer, Hermann (Hrsg.): Die Gegenreform. Zur Frage der Reformierbarkeit von Staat und Gesellschaft, Reinbeck bei Hamburg 1975

Greven, Michael Th.: Systemtheorie und Gesellschaftsanalyse, Darmstadt und Neuwied 1974

Grey, David L.: Decision Making by a Reporter under Deadline Pressure. In: Journalism Quarterly 43 (1966)

Guggenberger, Bernd: Herrschaftslegitimierung und Staatskrise. Zu einigen Problemen der Regierbarkeit des modernen Staates, in: Greven, Michael Th./Guggenberger, Bernd/Strasser Jahano: Krise des Staates? Zur Funktionsbestimmung des Staates im Spätkapitalismus, Darmstadt und Neuwied, 1975

- Sind wir noch regierbar?, in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus a.a.O.

Guilleaume, Emil: Regierungslehre (1965), in: Stammen, Theo a.a.O.

- Reorganisation von Regierung und Verwaltungsführung, Baden-Baden 1966

Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973

-- Legitimationsprobleme im modernen Staat, PVS,SH 7/1976

Habermas, Jürgen u. Luhmann, Niklas: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie - Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt 1971

Habermas, Jürgen: Protestbewegung und Hochschulreform, Frankfurt 1969

Hättich, Manfred: Zur Typologie politischer Parteien, in: Ziebura, Gilbert (Hrsg.): Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969

Hamm-Brücher, Hildegard: Unfähig zur Reform? - Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik, München 1972

Harnischfeger, Horst: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin 1969

Heinen, Edmund: Grundlagen betriebswirtschaftlicher Entscheidungen. Das Zielsystem der Unternehmung, Wiesbaden 1971

Hennis, Wilhelm: Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

- Aufgaben einer modernen Regierungslehre (1965) in: Stammen, Theo a.a.O. und in PVS, 6. Jg. 1965

- Zur Begründung der Fragestellung, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

- Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964

- Legitimität - Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) Sonderheft 7/1976

Hennis, Wilhelm;
Kielmansegg, Peter Graf;
Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit; Studien zu ihrer Problematisierung. Band I (Band II folgt 1980), Stuttgart 1977

Hergt, Siegfried (Hrsg.): Parteiprogramme. Eine Dokumentation der Grundsatzprogramme und aktueller politischer Ziele, Opladen 1974

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1972

Hondrich, Karl Otto: Systemtheorie als Instrument der Gesellschaftsanalyse, in: Maciejewski, Franz (Hrsg.): Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Theorie-Diskussion, Supplement 1, Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Frankfurt 1973

Horkheimer, Max: Gesellschaft im Übergang, Frankfurt 1972

- Verwaltete Welt, Frankfurt 1970

- Autoritärer Staat, in: Kritische Theorie der Gesellschaft III, hrsg. vom Marxismuskollektiv, Frankfurt 1968

Hutington, Samuel P.: The Democratic Distemper, in: The Public Interest No. 4 (Fall 1975)

Jahreswirtschaftsbericht 1976 der Bundesregierung, Januar 1976

Jaspers, Karl: Wohin treibt die Bundesrepublik?, München 1966

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg vor der Höhe 1959

Jensen, Stefan: Einleitung zu Parsons, Talcott: Zur Theorie sozialer Systeme, hrsg. v. Stefan Jensen, Opladen 1976

Johnson, Nevil: Zur Bewertung von Herrschaft, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

- Die englische Krankheit, Stuttgart 1977

Just, Dieter; Röhrig, Peter: Was wollen die Parteien?, Bonn-Bad Godesberg 1972

Kaltenbrunner, Gerd-Klaus: Der überforderte schwache Staat. Sind wir noch regierbar? Freiburg 1975

Kassimatis, Georg: Der Bereich der Regierung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 66, 1967

Kielmannsegg, Peter Graf: Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

- Legitimität als analytische Kategorie, in: Politische Vierteljahresschrift 12 (1971) 3

Kirchheimer, Otto: Parteienstruktur und Massendemokratie in Europa (1953/54) und: Der Wandel des Westeuropäischen Parteiensystems (1965), beide in: Ziebura, Gilbert a.a.O.

Knorr, Heribert: Der parlamentarische Entscheidungsprozeß während der Großen Koalition 1966 - 1969, Meisenheim a. Glan, 1975

Koschnik, Hans: Politics and Urban Change, in: Rose, Richard: The Management of Urban Change in Britain and Germany, London 1974

Langguth, Gerd: Die Protestbewegung in der Bundesrepublik Deutschland 1968 - 1976, Köln 1976

Laufer, Heinz: Der sozialisierte Mensch Stuttgart 1978

- Die demokratische Ordnung Stuttgart usw. 1970

Lean Mac/Malcolm,S.:	Systems of News Communications. In: Thayer, L. (Hrsg.): Communication. Theory and Research, Springfield 1967
Leonhardt, Rudolf, Walter:	Besser lehren und lernen, in: Die Zeit vom 21.7.1972
Loewenstein, Karl:	Verfassungslehre, Tübingen 1969
Löwenthal, Richard:	Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: ders. und Schwarz, Hans-Peter: Die zweite Republik, Stuttgart 1974
Lompe, Klaus:	Gesellschaftspolitik und Planung, Freiburg 1971
Luhmann, Niklas:	Soziologische Aufklärung, Köln und Opladen 1970
-	Zweckbegriff und Systemrationalität, Tübingen 1968
-	Legitimation durch Verfahren 1969
-	Politische Planung, Opladen 1971
-	Soziologie des politischen Systems, in: Soziologische Aufklärung a.a.O.
Maciejewski, Franz (Hrsg.):	Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Beiträge zur Habermas-Luhmann-Diskussion, Theorie-Diskussion, Supplement 1, Frankfurt 1973
Maier, Hans:	Konrad Adenauer 1876 - 1967, in: Gotto, Klaus; Maier, Hans u.a.: Konrad Adenauer, seine Deutschland- und Außenpolitik, München 1975
Malthus, Robert:	Grundsätze der politischen Ökonomie mit Rücksicht auf ihre praktische Anwendung, Berlin 1910

Mandel, Ernest: Die deutsche Wirtschaftskrise. Lehren der Rezession 1966/67, Frankfurt 1969

Mann, Golo: Radikalisierung und Mitte; zwei Vorträge, Stuttgart 1971

Marcuse, Herbert: Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft, Frankfurt, Neuwied und Berlin 1967

Massing, Otwin: Restriktive sozioökonomische Bedingungen parlamentarischer Reformstrategie, in: Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 4, 1972

Matz, Ulrich: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellungen, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

Maunz, Theodor: Deutsches Staatsrecht, ein Studienbuch, München 1969

Meinhof, Ulrike Marie: Revolutionsgerede, in: Dollinger a.a.O.

Morgenstern, Oskar: Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht, in: Albert, Hans (Hrsg.): Theorie und Praxis, Tübingen 1964

Mythos der 50er. Die Sehnsucht nach den Wunderjahren, in: Der Spiegel, Nr. 14, 3.4.1978

Narr, Wolf-Dieter: Theoriebegriffe und Systemtheorie (Narr-Naschold: Einführung in die moderne politische Theorie, Band I), Stuttgart usw. 1969

Naschold, Frieder: Systemsteuerung (Narr-Naschold: Einführung in die moderne politische Theorie, Band II), Stuttgart usw. 1972

Narr W.-D./Naschold,F.: Theorie der Demokratie,Stuttgart usw.1973

Nemitz, Manfred (Hrsg.): Machtwechsel in Bonn, Gütersloh 1970

Neumann, Sigmund: Die deutschen Parteien. - Wesen und Wandel nach dem Kriege, Berlin 1932 (Neuauflage unter dem Titel "Die Parteien der Weimarer Republik", Stuttgart 1965)

- Zum vergleichenden Studium politischer Parteien, in: Ziebura, Gilbert a.a.O.

Oelinger, Josef: Die neue Linke und der SDS, Köln 1969

Ostrogorski: Democracy and the Organization of Political Parties, vol. 1, London 1902

Parsons, Talcott: Zur Theorie sozialer Systeme, hrsg. v. Stefan Jensen, Opladen 1976

- Das System moderner Gesellschaften, München 1972

- Beiträge zur soziologischen Theorie, Neuwied 1964

Picht, Georg: Die deutsche Bildungskatastrophe, Freiburg 1964

Popper, Karl R.: Logik der Forschung, 2. Aufl., Tübingen 1966

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Regierung Adenauer, 1949 - 1963

Prittie, Terence: Konrad Adenauer, vier Epochen deutscher Geschichte, Stuttgart 1971

Reese, Jürgen: Eine Strategie zur Erhöhung der "relativen Autonomie" des politischen Systems?, in: Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 6/1975

Reschke, Hans: Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung, in: Wagener, Frido (Hrsg.): Regierbarkeit? ... a.a.O.

Riemeck, Renate: Außerparlamentarische Opposition - heute, in: Dollinger a.a.O.

Ritter, Gerhard: Deutscher und britischer Parlamentarismus - Ein verfassungsgeschichtlicher Vergleich, Tübingen 1962

Robinson, Gertrude J.: Foreign News Selection is nonlinear in Jugoslavia's Tanjug Agency. In: Journalism Quarterly, 47 (1970)

Rose, Richard: The Political Consequences of Economic Overload: On the Possibility of Political Bankruptcy (zusammen mit Guy Peters). Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow 1977

- The Problem of party government, London 1974

- The Management of Urban Change in Britain and Germany, London 1974

- Governing and "Ungovernability", A Sceptical Inquiry, (1977).

- Ungovernability: Is there Fire behind the Smoke? (1978)
beide Aufsätze hrsg. vom Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow

Rosenblueth, A., Wiener, N., Bigelow, J.: Behavior, Purpose and Teleology, in: Philosophy of Science, Bd.10, Jan.1943

Rothenbücher, K.: Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte (1922)

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1967/68
"Stabilität im Wachstum", Stuttgart und Mainz 1967

- Jahresgutachten 1974/75
"Vollbeschäftigung für morgen", Stuttgart, Dezember 1974

-	Jahresgutachten 1973/74 "Mut zur Stabilisierung" Stuttgart, Dezember 1973
-	Jahresgutachten 1975/76 "Vor dem Aufschwung", Stuttgart und Mainz 1975
-	Jahresgutachten 1966/67 "Expansion und Stabilität", Stuttgart und Mainz 1966
Schacht, Kurt:	Bilanz sozialdemokratischer Reformpolitik, Frankfurt 1976
Scharpf, Fritz W.:	Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft 4, 1972
Scheer, Hermann:	Sieg der Rechten, auch ohne Wahlen? Von den Schwierigkeiten einer neuen Politik in alten Strukturen, in: Greiffenhagen/Scheer: Die Gegenreform a.a.O.
Schelsky, Helmut:	Ein Schlagwort entsteht: "Unregierbarkeit", in: ders.: Der selbständige und der betreute Mensch, Stuttgart 1976
-	Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, München 1973
Scheuch, Erwin:	Is Germany becoming ungovernable? hrsg. vom Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow 1977
Scheuner, Ulrich:	Regierungskunst in der heutigen Welt
-	Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.
-	Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche (Festgabe für Rudolf Smend), Göttingen 1952

Schieder, Theodor: Einmaligkeit oder Wiederkehr, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

Schmid, Günther: Funktionsanalyse und politische Theorie, Düsseldorf 1974

Schumpeter, Joseph: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, Bern 1950

Schwarz, Hans-Peter: Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane. Variationen zum Thema Unregierbarkeit und Außenpolitik, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

Smend, Rudolf: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955

Sontheimer, Kurt u. Röhring, Hans (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1977

Staatslexikon, hrsg. von der Görres-Gesellschaft, 6. Aufl., Bd. 6, Freiburg 1961

Stackelberg, Karl-Georg v.: Attentat auf Deutschlands Talisman, Ludwig Erhards Sturz, Stuttgart usw. 1967

Stammen, Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967

Starbatty, Joachim: Was kann der Marktmechanismus leisten? - Das Beispiel Stabilisierungspolitik, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

Steinkemper, Bärbel: Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1974

Tenbruck, Friedrich H.: Grenzen der staatlichen Planung, in: Hennis, Wilhelm u.a. (Hrsg.): Regierbarkeit a.a.O.

Thesen zu den gegenwärtigen Schwierigkeiten von Reformpolitik und zur Notwendigkeit einer konsequenten Reformstrategie. - Antrag 5 des Bezirks Hessen-Süd zum Bundeskongress '75 der Jungsozialisten in der SPD in Wiesbaden, März 1975, in: Greiffenhagen, Martin und Scheer, Hermann (Hrsg.) a.a.O.

Tjaden, K.H.: Zur Kritik eines funktional-strukturellen Entwurfs sozialer Systeme, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 21, 1969

Wagener, Frido (Hrsg.): Regierbarkeit? Dezentralisierung? Entstaatlichung? Bericht über die verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften in Hamburg vom 9. bis 11. Juni 1976, Bonn 1976

Wannemacher, Walter: Die Krise. Das Ende eines deutschen Mythos, Düsseldorf, Köln 1967

Weber, Max: Politische Schriften, München 1921

Zachariä, K.E.: Vierzig Bücher vom Staate, 2. A. I (1839)

Ziebura, Gilbert (Hrsg.): Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969

Zundel, Rolf: Die Große Koalition - eine demokratische Todsünde?, in: Rummel, Alois (Redaktion), Eurobuch-Verlag August Lutzeyer (Hrsg.): Die Große Koalition 1966 - 1969, Freudenstadt 1969

Gutachten
---

1) Arbeitskreis der Staats-und Senatskanzleien und des Bundeskanzleramtes zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer Gesamtanalyse der längerfristigen Aufgaben für die Jahre 1976-1985/Sachstandsberichte von sieben Sachverständigengruppen während einer sechsmonatigen Erprobungsphase,Bonn 15. Mai 1972

2) Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland.Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel,Bonn 1976

LEBENSLAUF

Die Anregungen meiner Schülerzeit verdanke ich dem Schwarzwald,der südbadischen Rheinebene und meinem Elternhaus vor den Toren Freiburgs,mit Blick auf den Kaiserstuhl.Geboren bin ich am 24.6.1944 in Ulm an der Donau als zweiter Sohn von Dr. med.Kurt Scheiffele und seiner Frau Margarete.Nach dem Abitur (1964) am Freiburger Rotteckgymnasium leistete ich in Philippsburg am Rhein eine zweijährige Militärzeit ab.Dabei führte mich die Ausbildung zum Artillerie-Reserveoffizier auch für einige Zeit nach Oberschwaben und in den Hunsrück. Dann studierte ich zunächst in der traditionsreichen Universitätsstadt Tübingen Mathematik,Volkswirtschaft und Politikwissenschaft (bei Alfred Ott und Theodor Eschenburg). An der Technischen Hochschule und der Universität in München setzte ich meine Studien in Volkswirtschaft und Politischer Wissenschaft fort.Daneben befaßte ich mich mit Psychologie,Soziologie und Mathematik.Im Frühjahr 1971 legte ich das Diplomexamen in Volkswirtschaft mit Pflichtwahlfach Politische Wissenschaft ab.Bis Sommer 1976 arbeitete ich dann in einem Wirtschaftsverband und in der Großindustrie.Zunächst zwei Jahre als Assistent des Geschäftsführers und Seminarleiter im Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft,dann,bis Sommer 1976,als EDV-Organisator (Systemanalyse) und Projektleiter bei der Maschinenfabrik Augsburg-Nürnberg,Bereich Fahrzeugbau in München.Durch diese Abteilungsübergreifende Tätigkeit konnte ich interessante Einblicke gewinnen in die vielfältigen Zusammenhänge eines industriellen Großbetriebes.Diese analytische Arbeit trug mit zu dem Bedürfnis bei,wieder wissenschaftlich zu arbeiten.Im Herbst 1976 nahm ich bei Herrn Prof.Dr.Heinz Laufer das Promotionsstudium auf. Als zweites Nebenfach wählte ich Kommunikationswissenschaft, angeregt durch eine freiberufliche journalistische Tätigkeit für den Wirtschaftsteil einer Tageszeitung.Vom 1.11.1977 bis zum 31.3.1979 war ich wissenschaftlicher Mitarbeiter von Herrn Prof.Dr.Heinz Laufer im Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Universität München.